

l'Evolution du Mandat A

(Article 22 du Pacte de la Société des Nations)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 11 Juin 1927, à 14 heures

PAR

VICTOR A. KURI Y ADIB

JURY :

Président : M. LE FUR, Professeur
Suffragants { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur
BASDEVANT, Professeur

PARIS
LES PRESSES MODERNES

Imprimerie
45, rue de Maubeuge

1927

Thèse
Paris
1927.

l'Evolution du Mandat A

(Article 22 du Pacte de la Société des Nations)



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41554629_0023

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

l'Evolution du Mandat A

(Article 22 du Pacte de la Société des Nations)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le 11 Juin 1927, à 14 heures

PAR

VICTOR A. KURI Y ADIB

JURY :

Président : M. LE FUR, Professeur

Suffragants { MM. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur
BASDEVANT, Professeur

PARIS
LES PRESSES MODERNES

Imprimerie
45, rue de Maubeuge

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
CHAPITRE I. — <i>La notion du mandat A à l'origine chez Wilson et le général Smuts</i>	13
Paragraphe 1. — Les idées et les faits qui président à l'apparition de la notion du mandat A dans la pensée du président Wilson et du général Smuts	13
Paragraphe 2. — La construction juridique dans cette phase originelle de la notion du mandat	27
CHAPITRE II. — <i>Le mandat A dans le Pacte de la société des nations : art. 22</i>	43
Paragraphe 1. — Les situations acquises au moment où furent rédigées les stipulations du Pacte relatives au mandat A ..	43
Paragraphe 2. — Analyse de l'article 22 ..	52
Paragraphe 3. — La nature juridique du mandat A d'après le Pacte	62
CHAPITRE III. — <i>L'application de l'article 22, L'organisation des mandats A</i>	77
Paragraphe 1. — Le mandat français sur la Syrie et le Liban	77

Section I. — L'attribution du mandat	77
Section II. — Les termes du mandat	89
Section III. — L'application du mandat ..	111
Paragraphe 2. — Le mandat anglais sur la Palestine	138
Section I. — L'attribution du mandat	138
Section II. — Les termes du mandat	148
Section III. — L'application du mandat ..	152
Paragraphe 3. — L'Angleterre en Mésopotamie	155
Section I. — La conclusion du traité Anglo-Irakien	155
Section II. — Le mandat A et le statut de l'Irak	158
CONCLUSION	164
CONSTITUTION LIBANAISE DU 23 MAI 1926	167
BIBLIOGRAPHIE	193

INTRODUCTION

La défaite des Empires Centraux en 1918 a fait naître le problème du partage de leurs colonies ou territoires, qui n'avaient pu être intégrés au nom du principe des nationalités, au sein d'un Etat existant, et qui, n'étant pas encore aptes à se diriger eux-mêmes, ne pouvaient être immédiatement érigés en Etat. Les traités de Paix ont inauguré un système nouveau de gouvernement par une Grande Puissance, d'un territoire indigène, c'est le système des mandats décrit à l'art. 22 du Pacte de la Société des Nations.

Ce système est issu du sentiment de la solidarité qui en fait unit les peuples, mais que ces derniers ont trop longtemps méconnu. Il s'agissait d'assurer la gestion de ces colonies ou territoires par une puissance qui usât de son autorité dans l'intérêt des autochtones, au lieu de s'abandonner à l'égoïsme de sa propre souveraineté, et de faire en sorte que cette extension du domaine d'action des puissances ne suscitât pas d'âcres jalousies.

C'est pourquoi les mandats s'inspirent de deux idées fondamentales : gouvernement dans l'intérêt exclusif des gouvernés, accès au commerce égal pour toutes les

nations sur le territoire considéré, sans aucun privilège pour la puissance investie du mandat.

Les territoires dont il s'agissait ont été divisés en trois classes : «A», «B», et «C» selon le degré de développement de la population, la situation géographique et économique du territoire ainsi que d'autres facteurs.

Les mandats A, dont nous nous occuperons exclusivement dans cet ouvrage, présentent une différence importante jusque dans leur nature juridique, avec les mandats B et C. Ils présentent, en effet, cette particularité d'être destinés à des territoires habités par des nations, c'est-à-dire des populations ayant pris conscience de leur nationalité et qui revendiquaient ardemment lors de la réunion de la conférence de la Paix le droit de se gouverner elles-mêmes. Le régime institué devait tenir compte de ce fait capital, qui n'existe pour ainsi dire pas dans le cas des territoires soumis aux mandats B et C.

Comment l'idée de ce régime spécial et nouveau dans le droit international a-t-elle pris corps et a-t-elle été formulée par ces initiateurs ?

C'est ce que nous déterminerons dans un chapitre I. Dans le travail consacré à l'étude de l'évolution du mandat A, nous ne pouvions prendre un autre point de départ, car, déjà, dans la Charte organique du système, l'article 22 du Pacte de la S.D.N., l'ancien

égoïsme des souverainetés livre un premier combat au sentiment de solidarité et le mandat A prend un second aspect, assez distinct de celui qu'il avait dans l'esprit de ses auteurs originels, ce que nous nous efforcerons de dégager dans un chapitre II. Enfin, nous rechercherons les tendances nouvelles qui apparaissent dans les applications concrètes du système, au cours desquelles des forces nouvelles entrent en jeu, savoir, les revendications des populations indigènes elle-mêmes, et qui viendront peut-être encore accuser les déformations du système primitif, mais dans un sens différent, bien entendu, que celui vers lequel l'orienteraient les appétits des grandes puissances.

CHAPITRE I

La notion du mandat A, à l'origine chez Wilson et le Général Smuts

§ 1^{er}. — *Les idées et les faits qui président à l'apparition de la notion du mandat A, dans la pensée du Président Wilson et du Général Smuts.*

C'est au Président Wilson que revient le mérite d'avoir conçu le système des mandats (1). Prétendre que la théorie des mandats est l'œuvre exclusive du Général Smuts, c'est commettre une injustice. Wilson a posé les fondements du système, Smuts n'a fait que proposer une formule concrète qui a permis de construire l'ensemble de la théorie.

Dès avant la Conférence de la Paix, le Président Wilson énonce les principes qui vont permettre de rétablir sur les ruines causées par la guerre, un ordre nouveau, apte à procurer aux nations une certaine sécurité, une certaine tranquillité.

Dans la Société des Etats, comme dans une communauté composée d'individus, pour que chaque membre cesse de rester constamment sur ses gardes,

(1) Charles Ayoub, Les Mandats Orientaux, Thèse Paris 1924.

armés jusqu'aux dents, prêt à défendre sa personnalité, il faut assurer le règne de la justice, c'est-à-dire d'abord procéder à une révision des situations existantes, pour réparer les anciennes injustices, ensuite, imposer le recours à un juge ou à un organe de conciliation, en cas de conflit au lieu de laisser libre cours à la vengeance privée.

C'est au Président Wilson que revient l'honneur d'avoir exprimé à cet égard les aspirations des peuples en traçant, d'une part, un programme de reconstruction de l'Europe basée sur la justice, en prévoyant, d'autre part, la création d'une Ligue chargée de garantir l'ordre établi et, au besoin, son adaptation aux futures aspirations du sentiment de justice (1), par le moyen d'institutions de conciliation ou de juridiction.

En ce qui concerne le premier point : la réparation des anciennes injustices dans la Société des Nations (2), le principe directeur qui a été formulé par le Président Wilson et qui correspondait aux aspirations les plus profondes des peuples, ce fut le principe des

(1) Conf. l'art. 19 du Pacte de la Société des Nations.

(2) On disait autrefois « l'ordre règne à Varsovie » avec une ironie non dissimulée ; cela voulait dire que la justice ne régnait pas à Varsovie ; comme la paix est la condition primordiale de la justice, on peut dire, en sens inverse, que la justice est la condition primordiale d'une paix véritable et sincère.

nationalités, ce que l'on a appelé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Les Congrès de Munster et d'Osnabrück qui durèrent simultanément de 1634 à 1648 dégagèrent puis appliquèrent le principe de l'équilibre. L'équilibre est cette politique qui consiste à neutraliser des groupes de forces en les opposant. A Vienne, en 1815, Talleyrand fit admettre comme critère le principe de la légitimité suivant lequel est seul légitime le pouvoir du souverain élu par Dieu. L'évolution démocratique du XIX^e siècle avait lutté contre le principe de Talleyrand mais sans permettre de trouver une solution meilleure que celle de l'équilibre.

Ainsi, dans l'Europe d'avant 1914, il n'y avait place que pour l'Etat et l'idée de Nation était une idée proscrite ; à côté des gouvernements démocratiques, il y avait des régimes attardés aux anciennes formules monarchiques ; la règle était donc que chaque Etat étant souverain, aucun d'eux ne pouvant s'immiscer dans la constitution intérieure de chacun, le droit international avait vidé la notion d'Etat de son contenu, de tout contenu de liberté politique. Rien de plus caractéristique à cet égard que ce qui s'est passé au moment où le monde entier a fait un grand effort en faveur du progrès. A la Haye, en 1899 et en 1907, les représentants de certaines nations opprimées se présentent ; on refuse de les entendre ; il avait été

stipulé qu'aucune question politique ne serait traitée : pour la France, l'Alsace-Lorraine, pour le Danemark, le Sleswig, pour l'Italie, le Trentin, etc... C'est ici qu'on peut mesurer la puissance pacificatrice des idées Wilsoniennes et de la Société des Nations en comparant leur œuvre à celles des Conférences de la Haye.

A la Haye, on avait fait de l' « Homœopathie pacifiste » (1) ; on avait fait la paix sur la base d'un statu-quo d'injustice. Au contraire, après la guerre, tout a été remis en question, et c'est alors seulement qu'il a été possible de tout reconstruire à nouveau, les vieilles injustices étant corrigées par les traités. C'est alors et alors seulement qu'il a été possible de fonder la paix, car la paix durable doit être fondée sur le droit : les conférences de la Haye avaient préféré la paix au droit, Wilson a cherché la paix sur la base fondamentale du droit.

Le droit qui devait ainsi servir de fondement à la paix, c'est celui qui comporte comme premier et principal axiome le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce droit n'est que la transposition en droit international de la liberté politique du droit constitutionnel. Il écarte d'abord les annexions et les cessions

(1) M. de Lapradelle. Cours de Doctorat, Paris 1924-1925, p. 23.

faites sans le consentement des intéressés (2). C'est ainsi qu'en ce qui concerne le Sleswig, la frontière germano-danoise sera fixée conformément aux vœux des populations ; de même un plébiscite est prévu dans le territoire de la Sarre ; d'autre part, le futur traité de paix devra reconstituer en Etat les entités politiques qui avaient perdu leur indépendance : Pologne, Tchécoslovaquie. Quant aux nations ou populations non encore capables de se gouverner elles-mêmes (tel est le cas des provinces de l'ancienne Turquie) il y aura lieu de les aider à acquérir une indépendance totale. C'est pour cette catégorie de nations que la notion de mandat a été conçue.

Dans le 12^e des 14 points du programme Wilsonien, il est fait allusion à ces populations en ces termes :

« Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel, devra être assurée une souveraineté non contestée, mais aux autres nationalités soumises au joug turc, on devra garantir une sécurité absolue d'existence, la pleine possibilité d'un développement autonome, sans entraves ».

Il importe de rappeler que, effectivement, il existait une prétention nationalitaire, une aspiration ver-

(2) Georges Scelle. Le Pacte des nations et sa liaison avec le traité de paix Sirey 1919, p. 384.

l'indépendance, dans les populations auxquelles se réfère le douzième point.

Déjà avant 1914, un mouvement nationalitaire arabe s'était développé dans l'Orient moyen.

L'Orient moyen comprend diverses nations qui se trouvaient toutes autrefois englobées dans l'empire ottoman et qui en sont aujourd'hui séparées. Il y a ainsi la Syrie, le Liban, l'Irak ou Mésopotamie, l'Egypte et le royaume de Hedjaz, etc...

La Syrie, c'est l'ancienne Chaldée, c'est-à-dire la région comprise entre le Taunus, l'Irak, le désert d'Arabie et le Liban (ancienne Phénicie).

L'Irak, bassin inférieur du Tigre et de l'Euphrate, compris entre la Perse, le désert d'Arabie et le Kurdistan, ancienne Babylonie, devenue l'Irak arabe, était entré dans l'empire ottoman en 1638 et y formait les vilayets de Bagdad, de Bassorah et de Mossoul.

Quant à l'Egypte, on sait qu'elle était devenue en 1914 une dépendance de l'empire britannique, la Grande Bretagne ayant à cette époque transformé son occupation dans le pays en protectorat. Le Hedjaz est devenu un royaume indépendant, membre de la Société des Nations.

Le mouvement nationalitaire arabe n'affectait en réalité que la Syrie et l'Irak. Ce mouvement tendait à la constitution d'un Etat arabe indépendant.

Les populations arabes ont commencé à prendre

conscience de leur individualité, en Syrie, et en Mésopotamie (1), avec la renaissance de la littérature arabe au XVI^e siècle (écoles de Rome 1584, Ravenne 1639, dans le Liban, Haouka, 1632 etc...) mais le mouvement intellectuel reste pendant longtemps confiné dans des milieux restreints ; c'est seulement dans la seconde moitié du XIX^e siècle que l'imprimerie et la Presse le répandent dans les masses populaires. En 1837, le premier journal arabe paraît à Beyrouth, la presse politique est inaugurée par Boutros Bostani dans son *nafir souria* (clairon de Syrie) en 1860 (1).

En 1833, Mehemet Ali ressuscite en partie momentanément l'idée d'un Empire arabe quand il obtient la Syrie au traité de Kutaïch.

Depuis 1879, le régime Hamidien étendait sa sanglante terreur ; les intellectuels de Syrie et du Liban se réfugient en Egypte. Parmi ces derniers, un des plus grands littérateurs arabes de la fin du XIX^e siècle, Al Kaouakéhi publie en 1906 au Caire un ouvrage *Om-al-Cora*, dans lequel nous lisons ces lignes adressées au peuple arabe : « Suis-je devant les vivants qu'on salue ou devant des morts pour qui l'on implore miséricorde ? Malheureux, vous n'avez ni le repos des morts ni la force des vivants. Jusques à

(1) Lettre d'un arabe syrien du 15 Juin 1915 publiée dans la Revue politique et Parlementaire du 1^{er} avril 1916.

(1) K.T. Khairallah, Les régions arabes libérées, Paris, Leroux, 48 rue Bonaparte, 1919, p. 20.

quand vous complairez-vous dans votre léthargie ? Réveillez-vous avant que la main de la Destinée ne s'appesantisse sur vous !...

Dieu vous pardonne ! Il vous a créés libres comme la lumière et la brise... Qu'avez-vous fait de votre liberté ? Vos pères ne s'inclinaient que devant Dieu... et ils dorment maintenant droits dans leur cercueil, fiers jusque dans la mort, cependant que vous, dans la vie, vous êtes comme pliés en deux, tellement vous êtes prosternés...

Arabes musulmans, la tyrannie est la plus grande des iniquités. Renversez-la si vous êtes croyants... Arabes non musulmans, oubliez les vieilles inimitiés. Vous êtes les premiers et les plus éclairés, vous devez trouver le moyen de faire l'union. Voyez l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis d'Amérique, leur évolution a rendu possible la solidarité nationale abstraction faite de la religion. Pourquoi ne pas suivre cette direction et dire à ces étrangers qui ne parlent point notre langue : laissez-nous gérer nos propres affaires !

Unissons-nous en disant : Vive la nation ! Vive la patrie ! Vivons libres et fiers ! »

On voit exprimée dans ce passage l'idée de liberté collective, et l'idée d'égalité de tous les arabes, sans distinction de religion, pour la formation d'une nation indépendante, ou d'une confédération arabe. Dans ce programme très général et plutôt vague, cer-

tains puiseront pour certaines régions arabes l'idée plus modeste de la décentralisation, au sein de l'empire ottoman, d'autres, l'idée de la souveraineté complète d'un empire arabe, d'autres, l'idée de plusieurs Etats distincts séparés, mais plus ou moins fédérés.

A Paris, en 1905, se fondait un comité, la Ligue de la Patrie Arabe, qui travailla activement à l'idée de l'unité arabe dans la presse et dans les comités privés. Un libanais, M. Negib Azoury, écrivit à ce propos un ouvrage : *Le Réveil de la Nation Arabe dans l'Asie turque*, qui fut publié à la librairie Plon et en annonça un autre, la *Patrie Arabe*, qui ne vit jamais le jour. La devise de M. Azouri ainsi que de la Ligue est : les Pays Arabes aux Arabes !

Voici, pris dans l'ouvrage de M. Azouri, un extrait du manifeste publié par la Ligue de la Patrie Arabe et adressé aux puissances :

« Un grand changement pacifique, y est-il dit, est à la veille de se produire en Turquie. Les Arabes, que les Turcs ne tyrannisent qu'en les maintenant divisés par des questions insignifiantes de rite et de religion, ont pris conscience de leur homogénéité nationale, historique et ethnographique, et veulent se détacher de l'arbre vermoulu d'Othman pour se constituer en Etat indépendant.

Ce nouvel empire arabe s'étendra dans les limites de ses frontières naturelles, depuis la vallée du Tigre

et de l'Euphrate jusqu'à l'isthme de Suez et depuis la Méditerranée jusqu'à la mer d'Oman. Il sera gouverné par la monarchie constitutionnelle et libérale d'un sultan arabe.

Le vilayet actuel du Hedjaz formera, avec le territoire de Médine, un empire indépendant et dont le souverain sera en même temps le Calife religieux de tous les Musulmans. Ainsi, une grande difficulté, la séparation du pouvoir civil du pouvoir religieux dans l'Islam, aura été résolue pour le plus grand bien de tous.

Nous respecterons tous les intérêts des étrangers actuellement engagés dans notre pays et toutes les concessions qui leur ont été accordées jusqu'à ce jour par les Turcs. Nous respecterons également l'autonomie du Liban, le statu quo dans les sanctuaires chrétiens de la Palestine et dans les principautés indépendantes du Yémen et du golfe Persique.

Nul homme honnête et loyal ne peut être hostile à mouvement bienfaisant qui ouvrira un immense débouché au commerce international et assurera d'innombrables placements avantageux et sûrs aux capitaux européens ».

C'est la première fois que l'idée séparatiste se trouve nettement et publiquement formulée. Elle sera désormais le but secret de tous les comités arabes, pour reparaître au grand jour quand Djemal Pacha intro-

duisit le procès des immortels conspirateurs de Syrie et en fit les premiers martyrs conscients de l'Idée arabe.

La révolution turque de 1908 apporte aux peuples arabes, en théorie tout au moins, les libertés de l'individu, mais pas celles de la nation. Mais les Turcs sont bientôt effrayés des conséquences de l'idée d'égalité qu'ils ont consacrée ; ils ont peur de perdre le sceptre qu'ils détiennent depuis quatre siècles. La Porte entrave l'exercice de leurs libertés par les arabes ; s'agissant du droit de réunion et d'association en matière politique, le comité : la fraternité arabe et son journal. Al Ikha al Osmani, disparaissent en 1909. Un club littéraire qui le remplace est dissous en 1915 (1). Un congrès arabe se réunit à Paris le 8 juin 1913 ; nous voyons que le mouvement arabe est alors nettement orienté vers l'autonomie au sein de l'empire ottoman, c'est le système de la décentralisation ; le président du Congrès, Zehaoni, donne au journal Le Temps un interview (2) dans lequel nous pouvons dégager tous les éléments intellectuels du mouvement nationaliste arabe : d'abord, le souci d'utiliser les enseignements de l'Europe :

(1) Memorandum envoyé aux grandes puissances au nom du Comité Central de réforme et de défense des intérêts syriens. Voir Echo de Paris, du 26 août 1913.

(2) Le temps du 10 Juin 1913.

« Ceux d'entre nous qui nient la valeur des hommes de l'Europe chrétienne se laissent entraîner par un égoïsme aveugle et étroit que nous regardons avec pitié quand nous sommes impuissants à le dissiper. Pourtant, c'est une chose qu'on n'a aucun mérite à reconnaître, tant elle est claire, que c'est la civilisation moderne de l'Europe qui nous a tirés de notre léthargie séculaire. Si nos préventions passées ont été la cause de notre stagnation, une plus saine considération des choses est de nature à nous pousser plus avant dans la voie de la régénération qui nous remettra à la place qu'ont occupée nos pères dans les civilisations passées, et cet aveugle égoïsme que vous constatez encore chez quelques-uns fera place à une large sympathie qui enveloppera toute l'âme humaine quelle qu'elle soit, cette âme qui est le khalifat de Dieu sur la terre ».

L'idée de l'égalité de tous les Arabes, quelle que soit leur religion :

« Je dois vous déclarer tout d'abord que ce Congrès n'a aucun caractère religieux et ses travaux sont purement du domaine social et politique. Aussi y voyez-vous une égale proportion de délégués chrétiens aussi bien que musulmans. Une solidarité étroite islamo-chrétienne s'est établie et a fait ses preuves dans les derniers événements de Beyrouth et de cette solidarité est née l'idée du Congrès. D'un autre côté, le Con-

grès est tenu par les Ottomans des princes arabes et ne s'occupe nullement, ni maintenant, ni après, de tout ce qui n'a point trait à ces provinces. Il a déjà bien assez avec cela. Cependant comme les Ottomans arabes ont plusieurs centres importants d'émigration à l'étranger, ces centres, qui s'intéressent toujours à la patrie commune ont tenu à cœur de se faire représenter au Congrès. C'est ainsi que l'Égypte est représentée, l'Amérique dans ses différentes parties, Constantinople, Paris, indépendamment des délégués des provinces elles-mêmes. Tous les délégués ne sont pas encore arrivés, mais de quelque part qu'ils viennent ils ne représentent et ne peuvent représenter que les seules aspirations des Arabes ottomans ».

L'idée de rester dans l'empire ottoman et d'obtenir de lui des possibilités de vie nationale, sinon, à défaut des réformes, la séparation.

« L'empire ottoman régénéré peut réaliser nos désirs et nous y tenons. Mais si les réformes n'interviennent pas, je le déclare ici, comme je l'ai fait ailleurs, la situation change du tout au tout ».

En Syrie même, en 1913, sur l'initiative du gouvernement ottoman, des conseils laïques sont convoqués et une assemblée est élue qui forme une commission de réformes. Mais à Constantinople, le ministère

est renversé et les unionistes dissolvent le comité des réformes (1).

L'assemblée réformiste de Beyrouth publie alors un manifeste de protestation qui démontre les aspirations des arabes syriens vers la liberté (2).

Avec la guerre de 1914, les Arabes, qui sont l'objet d'une persécution ouverte et sanguinaire de la part des turcs, posent nettement en tête de leur programme politique la séparation de leur nation d'avec l'empire ottoman.

En juin 1916, la révolte arabe éclate. Le grand chérif de la Mecque, Hussein, prend la tête du mouvement de l'indépendance.

A l'armistice, de Moudros (31 octobre 1918), les arabes (qui ont déjà été reconnus comme belligérants), sous les ordres de l'émir Fayçal, occupent Damas et la Syrie. La Mésopotamie (Irak) était, d'autre part, aux mains des britanniques.

Tels sont les faits en présence desquels se trouvaient le Président Wilson au moment où il énonçait les principes directeurs de la Conférence de la Paix.

On voit que dans le 12^e point il proclame simplement pour les Arabes le droit de disposer d'eux-mêmes. C'est seulement à l'aide des suggestions du Général Smuts qu'il conçoit plus nettement le sort qu'il

(1) Kairallah, op. cit., p. 39.

(2) Samné, La Syrie, p. 83.

convenait de leur assigner. C'est à leur sujet que prit corps dans l'esprit du Président la notion de mandat qui primitivement devait être restreinte dans son application aux anciens sujets de la Turquie parmi les diverses catégories de populations dont la destinée était en suspens à l'issue des hostilités.

§ 2. — *La construction juridique, dans cette phase originelle, de la notion de mandat.*

Voici le texte de celles des 21 suggestions du Général Smuts qui se rapportent à notre sujet :

« Que, en ce qui concerne à tout le moins les peuples et les territoires qui appartenaient autrefois à la Russie, à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie, la Ligue des Nations soit considérée comme légataire au sens le plus général du terme, et comme ayant le droit d'en disposer en dernier ressort conformément à certains principes fondamentaux. Le principe du retour à la Ligue des Nations devrait être substitué à toute politique d'annexion nationale.

Ces principes sont : en premier lieu qu'il n'y aura d'annexion d'aucun de ces territoires à aucune des nations victorieuses, et, en second lieu, que dans le gouvernement futur de ces peuples, il sera fait, de la règle de la libre disposition ou du consentement des

gouvernés à la forme du gouvernement qui les régit, une application juste et raisonnable.

Que toute autorité, tout contrôle, toute gestion administrative qui pourra être nécessaire vis-à-vis de ces territoires et de ces peuples, en dehors de leur autonomie propre et résultant de leur libre décision, sera la fonction exclusive de la Ligue des Nations, qui en sera investie, et l'exercera elle-même ou la fera exercer en son nom.

Que la Ligue pourra légitimement déléguer son autorité, son droit de contrôle ou d'administration sur un peuple ou un territoire quelconque, à un autre Etat qu'elle désignera comme son représentant ou son mandataire, mais que, dans tous les cas, où cela sera possible, l'agent ou le mandataire ainsi désigné sera choisi ou approuvé par le peuple ou le territoire autonome.

Que le degré de l'autorité, du droit de contrôle ou d'administration, exercé par l'Etat mandataire sera dans chaque cas spécifié par la Ligue dans un Acte, ou Charte spécial, qui lui réservera le pouvoir absolu d'exercer en dernier ressort son contrôle ou sa surveillance, aussi bien qu'il réservera au territoire ou au peuple intéressé le droit d'en appeler à la Ligue

contre toute violation grossière de son mandat par l'Etat mandataire.

Que l'Etat mandataire aura dans tous les cas l'obligation de maintenir le principe de la porte ouverte, ou des avantages économiques égaux pour tous, et ne créera pas de force militaire supérieure à l'effectif indiqué par la Ligue pour les besoins de la police intérieure ».

C'est de ce texte que Wilson s'est inspiré pour recommander à la Conférence et obtenir l'adoption du système des mandats.

Dans le plan de la Société des Nations élaboré par Smuts, plan qui donnait une place de premier rang au système des mandats, dit M. Robert Lansing (1), se trouve la déclaration que la Société des Nations doit recueillir les territoires à placer sous mandat en qualité d'héritière des Empires. Cette phrase ingénieuse et attrayante frappa vivement l'imagination du Président, ainsi qu'il ressort du fait qu'il la répéta et l'approuva fréquemment quand se discuta la question de placer les mandats sous le contrôle de la S.D.N. Comme le Général Smuts avait adopté du Président le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes,

(1) The Peace Negotiations, a personal narrative, by Robert Lansing, New-York 1922, page 82,

M. Wilson fit avidement sienne l'idée de Smuts et l'incorpora à son plan (1).

Le Général Smuts avait d'une façon générale dans son plan examiné la situation de chaque territoire et s'était efforcé de formuler des recommandations directement inspirées par le principe des nationalités.

Après avoir ainsi passé en revue les territoires de l'Europe centrale, dont il trouve les populations suffisamment éduquées, instruites des choses politiques, pour être immédiatement érigées en Etats, il en arrive aux territoires non turcs de l'Asie-Mineure et du Caucase.

(1) Ce plan se trouve reproduit dans l'ouvrage en question de M. Lansing, p. 241. Les addenda relatifs aux mandats qu'y ajouta Wilson après lecture du plan Smuts, y font l'objet de plusieurs paragraphes sous le titre de « Supplementary agreements ».

Il y a six articles supplémentaires dus à l'influence de Smuts qui viennent ainsi après les 13 du premier plan. En voici le résumé succinct.

Au regard des territoires qui appartenaient à l'Autriche-Hongrie et à la Turquie, à l'égard des colonies antérieurement placées sous l'autorité de l'empire allemand, la Société des Nations sera regardée comme l'ultime légataire de ces empires ; ce souverain droit de disposition, d'administration et de retour à la S.D.N. de ces territoires avec leur populations doit être considéré comme excluant tout droit ou privilège d'annexion de la part de quelque puissance que ce soit. La S.D.N. délègue son autorité à l'un de ses membres en qualité d'agent ou de mandataire, mais l'action de cet agent ou mandataire doit veiller à ce que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes soit toujours observé, ainsi qu'à l'établissement d'un régime économique essentiellement basé sur l'exacte considération des intérêts de la population elle-même (art. 1 à 3 des articles additionnels de Wilson).

Pour ceux-ci, il estime que l'expérience politique faisant évidemment défaut à leurs populations, il ne peut être question de les constituer tels quels en Etats. S'il est possible, à la rigueur, de leur laisser une souveraineté interne, la S.D.N. doit rester chargée de leur souveraineté externe, c'est-à-dire conserver, vis-à-vis d'eux, un droit de contrôle, d'administration, une certaine autorité, dont elle usera d'ailleurs uniquement dans le sens de leurs intérêts.

Seulement, comme la Société des Nations, avec la forme qu'il lui donne et qu'elle a reçue, n'a pas d'organes appropriés à l'exercice de cette fonction, il imagine le procédé de déléguer à un Etat, qui l'exercera au nom de la Société, le contrôle, l'autorité et l'administration dont celle-ci est investie naturellement suivant son plan.

Ainsi a été imaginé, de toutes pièces, ce nouveau moyen d'action d'un Etat sur un autre — tel qu'il est passé dans la pratique — Smuts n'a rien omis ; ni l'obligation de consulter préalablement les populations à placer sous mandat, ni la procuration solennelle, qu'il appelle charte, ni même l'égalité économique de tous les Etats membres de la Société (Recommandations 5, 6 et 7).

Il convient d'ajouter que le général Smuts ne prévoyait le mandat que pour les territoires non turcs de l'empire ottoman et éventuellement pour certains ter-

ritoires du Caucase. Au sujet des colonies allemandes, il se bornait à déclarer qu'on se trouvait en face d'un cas spécial.

En réalité, Smuts pensait à revendiquer, au nom du Dominion qu'il représentait, l'annexion du Sud-Ouest africain allemand et à soutenir les revendications des autres Dominions.

C'est le président Wilson qui songea à étendre aux colonies allemandes la solution préconisée par Smuts pour les provinces de l'empire ottoman.

Le sort des colonies allemandes avait été indiqué dans la 5^e des 14 points dans des termes fort vagues :

« Un règlement librement débattu dans un esprit large et absolument impartial de toutes les revendications coloniales, fondé sur ce principe rigoureusement observé, que pour résoudre un problème de souveraineté, les intérêts des populations en cause pèseront d'un même poids que les revendications équitables dont les titres sont examinés ».

Ainsi, c'est par un détour que le mode de règlement adopté pour les territoires de l'empire ottoman se trouva intégré dans le même système que celui qui était destiné aux anciennes possessions de l'empire allemand hors d'Europe.

Dans le cadre général tracé par le général Smuts, il est d'ailleurs possible de distinguer le régime qui semblait destiné aux anciens sujets de la Turquie, et

pour lesquels il était nettement question de leur droit à se gouverner eux-mêmes, et celui réservé aux populations coloniales pour lesquelles cette question ne pouvait pas encore se poser.

A s'en tenir donc aux peuples de l'Orient moyen, on peut dégager en ces termes les données essentielles de la solution qui paraissait avoir les préférences du Président Wilson :

Une Ligue des Nations en apparence très forte est à la base du système ; c'est une Ligue, investie théoriquement d'une véritable autorité, et capable de la faire respecter.

« Le général Smuts se rencontrait avec Wilson dans l'idée de faire de la S.D.N. le fondement même d'un nouveau système international et de plus il cherchait à charger cette société de devoirs et de responsabilités qui devait lui permettre d'être une source féconde dans la reconstruction du monde au sortir du chaos et des ruines qui étaient le résultat de la guerre (1) ».

Si l'on veut chercher à donner une qualification juridique à l'institution qui est ainsi prévue dans les projets Smuts et Wilson et qui relève essentiellement de l'inspiration anglo-américaine, dont le pacte aujourd'hui en vigueur est issu, il faut se souvenir que divers projets dont le projet français avaient préco-

(1) A. de Lapradelle, loc. cit., p. 115.

nisé la constitution d'une véritable association entre les Etats. C'est par opposition à cette conception qu'on peut le mieux préciser les caractères juridiques de l'institution prévue par les anglo-américains.

Dans la conception française, notamment, la S.D. N. devrait être une organisation calquée sur les sociétés internes sans être pourtant un super-Etat. Il ne devait pas y avoir une sur-souveraineté, c'est-à-dire un organisme, composé d'Etats et investi lui-même des mêmes pouvoirs qu'un Etat. La compétence de la S.D.N. devait, au contraire, être limitée à un but précis, le maintien de la paix. Elle était ainsi assimilable à une association, comme il s'en forme entre particuliers, pour la poursuite de tel ou tel objectif déterminé, les membres de l'association gardant leur liberté sur les autres points. Mais dans toute association il y a, dans tout le domaine d'activité réservé au groupement, une subordination des membres au corps social, il y a une volonté commune, dégagée par un vote à la majorité qui s'impose aux volontés individuelles. La notion même du groupement implique une idée commune supérieure aux individus qui le composent, donc, la subordination des intérêts particuliers à cet intérêt commun. La règle de la majorité ne fait que traduire cette idée simple sur le terrain pratique.

Or, dans le projet Wilson, dans les projets anglo-américains, en général, si la Ligue est conçue comme

une organisation contractuelle, il est impossible de discerner si elle devait être une association véritable, car la question de savoir si elle devait prendre ses décisions, au moins les plus importantes, à la majorité ou à l'unanimité n'est pas tranchée.

Tel est l'organisme qui devait assumer la mission d'amener les anciennes provinces turques à la dignité d'Etats souverains, en accordant ainsi satisfaction à leurs vœux nationalitaires.

En confiant à la Société des Nations cette tâche, le général Smuts et le Président Wilson prononçaient d'abord la condamnation de l'ancien droit international colonial. « Conquête et domination ne font pas partie du programme des grandes démocraties et ne s'accordent pas avec leurs principes », disait le Président au Sénat des Etats-Unis en décembre 1915 (1). « Je propose, disait-il, encore en janvier 1917, que les nations adoptent d'un commun accord la doctrine du Président Monroe comme doctrine mondiale, qu'aucune nation ne cherche à imposer sa domination à une autre nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même son propre régime, et la manière dont il veut se développer sans être gêné, menacé ou effrayé, le petit aus-

(1) Cité par Charles Ayoub. Les mandats orientaux Thèse Paris 1924, p. 88. Voir : Wilson, messages, discours, traduction Roustau, Paris, Bossard, 1919.

si bien que le grand et le puissant » (2). Or l'ancien droit international colonial était fondé sur cette idée que la souveraineté de l'Etat, pouvait s'étendre sur n'importe quelle population, pourvu que, dans le cas d'un protectorat, les représentants légaux du peuple protégé acceptent cette situation subordonnée, ou pourvu que, dans le cas de l'occupation, l'acquisition des droits territoriaux soit obtenue sans léser aucune souveraineté antérieure et dans les formes susceptibles de permettre la reconnaissance du fait accompli par les autres puissances. En somme, on ne demandait à l'Etat colonisateur aucun titre civilisateur ou autre, à l'occasion de cette extension de son autorité ou de sa puissance territoriale ; il suffisait, soit que la souveraineté existant antérieurement y consente, du moins dans la forme, soit que le territoire envisagé soit en fait en dehors de toute souveraineté.

Toute la portée profonde de l'effort d'organisation mondiale entreprise à la fin de la grande guerre a consisté dans la révision de l'ancienne notion de souveraineté, en vue de transformer la puissance de l'Etat, conçue d'abord au point de vue du droit international comme un droit inconditionné, en un pouvoir qui n'est fondé que sur la mission qui incombe à l'Etat et qui est déterminé dans son contenu et son étendue par les

(2) Ch. Ayoub, loc. cit., p. 39.

devoirs que cette mission comporte. Or, partout et en tout lieu, l'Etat « n'est qu'un syndicat de services publics ; l'Etat est un organisme qui n'existe pas par lui-même, mais en vue de rendre certains services aux individus. L'Etat est le serviteur des individus. Si donc l'Etat se voit reconnaître certaines prérogatives à l'égard de tel territoire, c'est que ces prérogatives sont nécessaires pour remplir les fonctions qui sont à sa charge » (1). Il faut que sur ce territoire, dans ce cercle d'activité, il ne soit pas troublé par l'action des autres Etats. C'est en cela que l'Etat doit avoir une autorité exclusive, que nous appelons la souveraineté, mais nous voyons que cette autorité n'a plus aucune raison d'être, si à l'égard des populations de la région considérée, l'Etat ne remplit pas la mission qui lui incombe.

Nous n'avons pas à pénétrer ici dans une étude approfondie de l'influence que le principe des nationalités est appelé à exercer sur la notion de souveraineté. Sans doute, on ne peut pas dire que l'Etat n'est plus juridiquement souverain là où un groupe résiste à l'autorité qu'il exerce en vertu des situations acquises conformément au droit international antérieur. Ce qui est certain, c'est qu'en 1919, il ne pouvait être

(1) Basdevant. — Cours professé à la Faculté de droit de Paris 1922-1923, p. 227. Voir aussi de Lapradelle, Cours de doctorat enseigné à la Faculté de droit de Paris passim.

question d'autoriser des annexions de territoires qui ne soient pas justifiées par l'intérêt et les aspirations des peuples sur lesquels une souveraineté nouvelle était étendue. Or, en matière coloniale, on ne peut pas dire que les habitants des territoires considérés réclament telle autorité plutôt que telle autre. D'autre part, la puissance de l'Etat colonisateur est naturellement dirigée en vue du plus grand bien de la métropole, dans un souci particulier des populations colonisées ou protégées.

En outre, dans les régions d'outre mer, il y avait une autre raison d'écarter l'ancienne conception de la souveraineté en matière coloniale. C'est que la mise en valeur de ces régions présente un intérêt international. Or, en même temps que l'on exigeait de la puissance étatique qu'elle soit basée sur l'intérêt de ses sujets, on affirmait aussi que vis-à-vis des tiers cette souveraineté cessait d'être, au sens antérieur du terme, un pouvoir absolu, mais qu'elle consistait simplement dans le droit d'être respectée, à charge de respecter non seulement les autres collectivités étatiques, mais les intérêts communs de l'humanité. L'ancienne conception de la politique internationale, celle de l'individualisme, de l'égoïsme, de la lutte pour la vie, doit céder de plus en plus la place à une nouvelle doctrine de la solidarité internationale et de l'interdépendance sociale du monde entier. « Les intérêts de

l'humanité, disait Wilson, doivent être préférés à tous les mesquins intérêts privés ». « La diversité avec laquelle la nature a répandu et dispersé les richesses dans les différentes parties du globe, écrit H. Lambert (1), établit entre tous les peuples une interdépendance et une solidarité naturelle qui leur fait une loi de justice et de moralité primordiale de se rendre mutuellement service pour l'échange ».

Etant donné ces idées générales, le premier projet des mandats dû à Wilson et Smuts devait écarter les solutions qui, puisées dans la pratique antérieure, eussent consisté dans l'attribution des anciennes colonies allemandes, à telle ou telle souveraineté ou l'établissement dans les pays du Proche-Orient d'un ou plusieurs protectorats.

Pour les pays du Proche-Orient, la souveraineté ne pouvait être fondée que sur la volonté et le bien commun des populations de cette région. Comme ces peuples étaient encore incapables de se gouverner eux-mêmes, il semble que l'on ne pouvait pas procéder autrement qu'en excluant temporairement l'organisation d'une autorité souveraine, d'un Etat pleinement indépendant ; il fallait, d'autre part, écarter l'extension à ces territoires d'une souveraineté étrangère, soit par une annexion, soit par un protectorat. Dès

(1) Cité par H. van Kol. Les Mandats coloniaux. Rapport à la xx^e conférence interparlementaire Genève 1922.

lors, c'est une situation transitoire, une sorte de minorité qui paraît avoir été envisagée, et la Société des Nations devait être appelée à prendre pendant cette minorité la responsabilité de la gestion des services publics dans ces communautés. Seulement, comme la Ligue ne possédait pas les organes qui étaient nécessaires pour l'accomplissement de cette mission, elle devait donner mandat à un de ses membres de l'accomplir en son nom.

On voit ainsi quelle était la situation juridique qui naissait de cette conception :

D'une part, les territoires envisagés étaient provisoirement dans une situation « anormale », c'est-à-dire qu'ils n'étaient pas érigés en Etats souverains, et que, par ailleurs, ils n'étaient pas non plus compris dans une souveraineté territoriale quelconque.

En second lieu, la Ligue, simple organisation contractuelle, inapte à l'exercice d'une compétence territoriale, n'avait aucun droit territorial sur ces territoires, mais elle agissait en qualité d'autorité internationale, érigée par l'accord des puissances, d'une part, gérant d'affaires des futurs Etats, d'autre part, pour veiller à l'administration de leurs intérêts pendant la période de minorité, et à ce titre elle désignait un Etat qui, en son nom et suivant les directives, exercerait sur le territoire la compétence strictement nécessaire pour assurer le fonctionnement des

services publics, en attendant la majorité politique des collectivités.

Dans ce système, le mandataire aurait eu des droits territoriaux mineurs, par suite de l'occupation militaire de la région à laquelle il se trouverait conduit par la nécessité d'assurer l'ordre, et par suite des fonctions étatiques qu'il aurait eu à remplir en l'absence d'un pouvoir local. Mais il n'aurait eu aucun pouvoir stipulé dans son intérêt comme l'Etat protecteur en a dans le protectorat, aucune prérogative dont il n'ait à rendre compte à personne comme en a la puissance protectrice ; il aurait été strictement le mandataire de la Ligue qui eût gardé la responsabilité de la gestion et le droit d'en contrôler l'accomplissement comme le mandat peut le faire à l'égard du mandataire ordinaire, suivant les prévisions de leur contrat.

Tel est le régime qui découle des articles cités ci-dessus dans le projet Smuts.

On voit combien il écarte toute espèce d'application de l'ancienne conception de la souveraineté.

Il contenait d'ailleurs la source d'une grande faiblesse, savoir le vice de constitution interne de la Ligue elle-même. Celle-ci semblait appelée à ne prendre ses décisions qu'à l'unanimité. Par suite, le mandataire pouvait éventuellement mettre par sa seule volonté en échec l'autorité de l'organisme chargé de

contrôler sa gestion. En réalité, il n'y avait au fond qu'une apparence d'autorité pour le contrôle et la direction du mandat, ainsi que pour la détermination de ses termes.

CHAPITRE II

Le Mandat A, dans le Pacte de la Société des Nations Article 22

§ 1^{er}. — *Les situations acquises au moment où furent rédigées les stipulations du Pacte relatives au Mandat A.*

Le Pacte de la Société des Nations est, dans son entier, le résultat d'une transaction. Il ne pouvait en être autrement. On ne pouvait espérer qu'au nom de la solidarité internationale les Etats renoncent du premier coup en faveur d'une organisation internationale à la liberté dont ils jouissaient dans l'ancienne société des Etats, anarchique, inorganisée.

D'abord, d'une façon générale, le Pacte fait d'importantes concessions à l'ancienne notion de souveraineté.

Il est d'abord une disposition essentielle du Pacte qui est en contradiction avec la notion même d'association : c'est la règle qui exige pour toute décision importante, tant de l'assemblée que du Conseil, l'unanimité des voix.

Une autre manifestation du même état d'esprit qui

d'ailleurs s'apparente étroitement à la première, c'est la liberté complète qui est laissée aux différents Etats de contracter des conventions les uns avec les autres. Ici encore, on est parti d'un point de vue individualiste.

Le président Wilson était plus logique, qui, dans un de ses fameux 14 points, excluait toute entente particulière, tout traité particulier comme contraire à l'essence même du Pacte. A quoi bon créer des coalitions d'intérêt, des groupements, fatalement antagonistes d'autres groupements, si la Société des Nations constitue vraiment, comme dit l'article 10, une garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de ses membres ? Ici se manifeste nettement le conflit entre deux tendances opposées, l'une imprégnée de l'esprit de coopération internationale, l'autre restée imbue d'esprit particulariste et cherchant à résoudre à l'ancienne manière par des systèmes d'équilibre fondés sur des alliances partielles le problème fondamental de la paix. C'est cette dernière tendance qui a triomphé et en même temps triomphait l'antique notion de souveraineté qui refuse orgueilleusement de sacrifier ses fins particulières à l'intérêt commun.

Les mêmes préoccupations de ménager à toute force l'amour propre national de ses membres ont amené la Société des Nations à refuser pour elle-même les

sanctions matérielles qui sont nécessaires pour l'exécution de ses décisions.

Ces faiblesses, ces contradictions sont donc inspirées par la préoccupation constante de ne pas empiéter sur la souveraineté des Etats.

Il ne serait que trop facile de montrer combien l'organisation actuelle de la Société des Nations, bien qu'elle réalise un progrès sur le passé, ne se préoccupe guère que de respecter la souveraineté des puissances qui ont gagné la guerre, et, parmi celles-là, les plus grandes. La prédominance du Conseil (où elles dominent) sur l'Assemblée en est une preuve flagrante. Non seulement la souveraineté des autres pèse peu dans la balance, mais leur indépendance politique elle-même ne se trouve pas absolument garantie. Sans aller jusqu'à dire, comme on l'a fait, que le traité de Versailles a créé une nouvelle Pentarchie, on peut regretter que le principe démocratique de l'égalité n'ait pas été mieux observé.

En ce qui concerne spécialement le règlement des questions territoriales en Proche-Orient, et l'application dans ces régions des idées wilsoniennes, le Pacte et les traités de paix ont tenu le plus grand compte des situations acquises par les grandes puissances à l'armistice.

La France avait acquis en Turquie, par une patience politique de plusieurs siècles, une situation que

toutes les autres Puissances lui enviaient. Par les capitulations, plusieurs fois renouvelées, elle était devenu la protectrice de tous les chrétiens. En Syrie, particulièrement au Liban, les populations lui étaient profondément attachées. En Palestine, elle jouissait d'une situation privilégiée. Le traité de Berlin, signé pourtant au lendemain de 1870, réservait tous ses droits sur les lieux saints.

En 1912, alors que la dislocation de l'empire turc paraissait imminente à la suite des succès des alliés balkaniques, il y eut, entre les chancelleries européennes, des échanges de vues, des conversations très importantes. La France et l'Angleterre entrèrent en pourparlers au sujet du Levant.

La guerre arriva. La Turquie prit bientôt le parti des Empires centraux. La question de son démembrement se posa plus vivement que jamais. Parmi les co-partageants éventuels se trouvaient deux puissances dont les intérêts en Orient se heurtaient : la Grande-Bretagne et la Russie. Un accord était cependant nécessaire entre les coalisés. On négocia : négociations longues et pénibles, commencées en 1915 et terminées seulement au printemps de 1916. L'accord anglo-franco-russe qui en résulta nous est connu par la publication résumée qu'en fit la Pravda, l'organe officiel des Soviets.

La Russie obtenait Constantinople, les détroits et plusieurs vilayets de la Turquie orientale.

La France et l'Angleterre recevaient également des territoires importants. Un nouvel accord (16 mai 1916) entre ces deux dernières puissances détermina la part de chacune d'elles.

Le texte de cet accord se trouve dans les lettres échangées du 9 au 16 mai 1916, entre M. Paul Cambon, ambassadeur de France à Londres, et le ministre des Affaires étrangères de Grande Bretagne, sir Edward Grey.

Les négociations furent conduites du côté anglais par Sir Mark Sykes, pour la France par M. Georges Picot.

L'accord franco-anglais de 1916 ne respectait pas l'unité de la Syrie historique. Le pays fut divisé en cinq zones. C'était un acheminement curieux vers la formation d'une nation syrienne ! La zone — dite bleue — attribuée à la France, comprenait sensiblement le Liban, la Cilicie et un large territoire s'étendant au sud de Killis et limité, à l'est, par une ligne allant de Biredjik à Djezire Ibn Omer.

L'Angleterre recevait une zone rouge comprenant une grande partie du vilayet de Bagdad et le vilayet de Bassorah.

L'accord de 1916 prévoyait, en outre, la création d'une zone A formée d'une grande partie des trois vi-

layets de Damas, d'Alep et de Mossoul et d'une zone B, comprise entre la Méditerranée, la Palestine, la zone A, la zone rouge et le désert.

Les deux zones devaient être placées sous la souveraineté d'un « Etat arabe indépendant ou une confédération d'Etats arabes ». La première serait sous l'influence française, la deuxième sous l'influence anglaise. Dans leur zone d'influence, les deux puissances auraient « seules à fournir les conseillers ou des fonctionnaires étrangers à la demande de l'Etat arabe ou de la confédération d'Etats arabes ».

La Palestine constituait la cinquième zone (zone brune). C'est bien volontiers que l'Angleterre eût placé les lieux saints sous son influence, car les pourparlers de 1912 paraissaient bien oubliés et les droits acquis de la France aussi. La résistance de cette dernière et l'opposition de la Russie firent adopter une solution bâtarde pleine de dangers : l'internationalisation de la Palestine.

Le jour où les alliés vainqueurs entrèrent en Syrie, il semblait que le traité anglo-français devait jouer immédiatement : la Conférence de la Paix n'aurait qu'à donner un exéquatur de pure forme. Il en eût été ainsi si les parties contractantes avaient eu la même volonté de s'en tenir à l'accord. Mais l'Angleterre rêvait de s'en affranchir. Elle prétendait avoir avec le Chérif de la Mecque, Hussein Ibn Ali, qui s'est

depuis proclamé roi du Hedjaz, des engagements inconciliables avec l'acte de 1916.

Il convient de dire, ici, un mot de la convention anglo-arabe de 1915. L'Angleterre, cherchant à détacher les Arabes des Turcs avait, dès 1915, engagé des conversations avec le Chérif de la Mecque. Des promesses en firent son alliée. En juin 1916, il entra en guerre contre la Turquie.

Les négociations qui eurent lieu se ramènent à un échange de huit lettres, de juillet 1915 à janvier 1916. Elles se firent par l'intermédiaire de Sir Henry Mac Mahon, résident britannique au Caire.

Dès le début, Hussein réclama la création d'un Etat arabe qu n'aurait pas compris moins de toute la Syrie historique, la Mésopotamie et l'Arabie, à l'exception d'Aden. Sans décourager ses prétentions, l'Angleterre demanda que le règlement de la question des frontières fût renvoyé après la guerre. Le Chérif insistant, le gouvernement anglais lui fit envoyer par Sir Henry Mac Mahon, à la date du 24 octobre 1915, une réponse dont voici la partie importante :

« Les districts de Mersine et d'Alexandrette et les parties de la Syrie situées à l'ouest des districts de Damas, Homs, Hamah et Alep, ne peuvent être considérés comme purement arabes et doivent être exclus des limites et frontières envisagées.

« Sous réserve des modifications ci-dessus, la Gran-

de-Bretagne est disposée à reconnaître et à soutenir l'indépendance des territoires compris dans les limites et frontières proposées par le Chérif de la Mecque ».

Dans cette réponse, l'Angleterre ne consentait à laisser englober dans les frontières réclamées par Hussein ni le Liban, ni Beyrouth, ni la Cilicie. Pour le reste, elle s'engageait formellement.

Prétextant l'accord Anglo-Hedjazien, la Grande-Bretagne chercha à ne pas exécuter le traité de 1916. Au lendemain de l'armistice, la Palestine, la Syrie et le pays au nord de Bagdad furent occupés par l'armée anglaise. La zone bleue fut placée sous l'administration française, mais notre corps expéditionnaire d'Orient étant, au début, très faible, l'Angleterre envoya ses troupes dans beaucoup de villes de cette zone. Cet état de choses dura quelques mois.

C'est par la convention du 15 septembre 1919 que l'Angleterre accepta de retirer ses troupes de la zone attribuée à la France.

Les Anglais ne consentirent d'ailleurs à cette relève qu'à la condition pour le gouvernement français d'une part, de prendre acte des engagements intervenus entre le Chérif Hussein et les agents anglais, d'autre part, de renoncer à l'internationalisation de la Palestine qui avait été occupée par les britanniques.

Ni la France, ni l'Angleterre n'avaient l'intention de s'annexer les régions entre lesquelles elles avaient ainsi réparti leur occupation militaire et leur influence. Pourvu qu'elles puissent tirer des avantages économiques et moraux de cette action dans les anciennes provinces turques, elles consentaient à limiter la portée de leur intervention.

En considération de ces raisons, on peut donc penser que l'idée de placer sous mandat les territoires occupés, ceux qui au moment de la rédaction du Pacte étaient encore régis par les accords de 1916, ne rencontra pas ou peu d'opposition de la part de la France ou de l'Angleterre, à condition d'être limitée à l'organisation d'un contrôle. Quant à remettre ces régions à la Ligue, héritière des pays vaincus, pour que celle-ci en dirige la gestion par un mandataire étroitement subordonné à son autorité, comme le préconisait le projet Smuts, il n'y fallait pas songer, les puissances occupantes pouvaient craindre, en effet, que la Ligue soit à l'occasion disposée de se passer de leurs services pour recourir, au contraire, aux offices d'une autre puissance, par exemple, les Etats-Unis ; ceux-ci, à l'époque, regardaient avec insistance du côté de la Turquie d'Asie (1).

Dans ces conditions, le système du mandat, dans la

(1) Voir à ce sujet Millot, contributions à l'étude des mandats internationaux, Thèse Paris, 1924. p. 22.

forme qu'il devait revêtir en Proche-Orient sous le nom de mandat A, était appelé à subir d'importantes modifications dans le Pacte et à s'éloigner du type imaginé par le général Smuts.

§ 2. — *Analyse de l'article 22*

Voici les passages de l'article 22 qui intéressent directement le mandat A.

D'abord, dans le préambule, on trouve un rappel de la nouvelle doctrine de la solidarité internationale et de l'interdépendance du monde entier :

« Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission ».

Ensuite, c'est l'indication des principes directeurs qui doivent présider à l'organisation de ces territoires, nous y voyons un résumé du projet Smuts :

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources,

de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société ».

Enfin, c'est la détermination du régime destiné aux anciennes provinces de l'empire ottoman :

« Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire ».

D'autre part, l'article 22 donne quelques indications sur la manière dont devront fonctionner les mandats :

« Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

« Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'adminis-

tration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

« Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats ».

On ne peut manquer d'être frappé par le caractère vague, équivoque de tout ce texte. Il n'a certes pas l'allure d'un article de loi, d'une stipulation contractuelle ; c'est plutôt un projet, une recommandation, qui ne semble pas avoir été rédigée en vue de figurer dans un traité.

L'article 22 a une histoire qui explique l'imprécision de ses dispositions :

Le 30 janvier 1919, le Conseil suprême s'était mis d'accord sur le régime à appliquer aux colonies allemandes ; « à l'issue de la séance du Conseil suprême où fut prise cette décision de principe, écrit M. Milot (1), il fut rédigé, à l'usage du Comité de rédaction, une « recommandation » (c'était le terme en usage) contenant des directives. Tel fut le procédé de travail de la Conférence et en particulier du Conseil Suprême. Quand celui-ci était tombé d'accord sur un

(1) Contribution à l'étude des mandats internationaux, Thèse Paris, 1924, p. 26.

point quelconque, il rédigeait en quelques lignes des directives qui étaient remises au Comité de rédaction. Ce Comité, composé de juristes, développait les directives reçues en textes devant prendre place dans les traités et coordonnait ces textes. En un mot, il composait et rédigeait les traités. Muni de la « recommandation » du 30 janvier, il eut donc dû en tirer le texte que la théorie des mandats appelait, et qui n'est certes pas l'article que nous connaissons. Le malheur fut que cette « recommandation » ne lui fut pas remise. Elle fut emportée par les plénipotentiaires qui l'avaient rédigée et conservée, croyons-nous savoir, par la Commission de la S.D.N. »

Cependant, le Président Wilson se montrait inquiet des nouvelles qui lui parvenaient d'Amérique. Il jugea bientôt indispensable d'aller présenter cette œuvre, éventuellement la défendre et la faire agréer. Encore, fallait-il, auparavant, la mettre sur pied. Convaincu que les instants étaient comptés, M. Wilson se met à presser les uns et les autres, autour de lui, à la Conférence d'adhérer au projet de Pacte sur lequel on avait déjà discuté en petit comité et dont les éléments étaient presque entièrement acceptés par les délégations des Etats, délibérant en particulier. L'ensemble devait être voté dans une réunion plénière de la Conférence. Mais quand on réunit cet ensemble, on s'aperçut que la décision relative aux mandats

n'avait pas encore reçu sa forme définitive, faute d'être passée par les mains du comité de rédaction. Sans s'embarrasser de cette circonstance, on introduisit purement et simplement la « recommandation » contenant les directives dans le Pacte, dont elle forma l'article 19 pour devenir finalement dans le texte définitif l'article 22.

Tel qu'il est rédigé, cet article développe pour les anciennes provinces turques, un système, celui qui est destiné à porter le nom de mandat A, qui présente des différences importantes avec le régime préconisé dans le projet Smuts.

Dans ce dernier, la Société des Nations recueille les territoires considérés, c'est-à-dire qu'elle en assume la gestion, en attendant leur majorité. Elle peut et doit même faire exécuter sa fonction par un mandataire, mais ce dernier apparaît comme le subordonné, en quelque sorte, de la Ligue, dans l'accomplissement de ce mandat.

Dans l'article 22, c'est, au contraire, semble-t-il, une puissance qui assume la gestion. Il ne paraît pas que ce soit la Société qui la désigne ; on ne peut pas affirmer sûrement qu'il y ait encore un mandat. Les dispositions finales de l'article 22 font allusion au cas où ce ne serait pas la Société des Nations elle-même qui déterminerait les termes de ce que l'on continue néanmoins à appeler un mandat. Il n'y a, à vrai dire,

qu'une seule disposition impérative dans l'article 22, c'est l'obligation, pour les prétendus mandataires, d'envoyer un rapport annuel à la Société.

Le texte du Pacte laisse donc planer une dangereuse équivoque sur le régime destiné notamment aux anciennes provinces turques, c'est-à-dire le régime du mandat A. Cette équivoque est encore aggravée par certaines dispositions du traité de Sèvres, signé entre les alliés et la Turquie le 10 août 1920. Bien que ce traité ne soit pas entré en vigueur, il peut être utile d'en consulter certains passages pour l'interprétation des termes de l'article 22.

Or, les articles 94 et 95 du traité de Sèvres décident que le sort des territoires sur lesquels la Turquie renonce à tout droit de titre, sera réglé par les puissances intéressées ; la compétence de la Société des Nations est donc expressément écartée pour l'attribution du prétendu mandat ; de plus, l'article 96 du même traité déclare : « Les termes du mandat relativement aux territoires ci-dessus indiqués seront formulés par les principales puissances alliées et soumis au Conseil de la Société des Nations pour leur approbation. »

Ainsi, il se confirme que le seul titre qui subsiste à l'intervention de la Société des Nations dans le système du mandat A, c'est le droit de contrôle qui est au fond la seule prérogative à laquelle se réduit en

dernière analyse le contenu de l'article 22, au sujet des pouvoirs de la Ligue.

Cette interprétation des dispositions essentielles de l'article 22 est confirmée par les délibérations de la Société des Nations elle-même qui dès 1920 s'est préoccupée de rechercher quels étaient les droits et les devoirs qui résultaient pour elle de ce texte.

Le Conseil de la Société des Nations présenta à l'assemblée en décembre 1920 un rapport relatif aux devoirs qui incombent à la Société en vertu de l'article 22 du Pacte : (1)

Dans ce rapport, le Conseil estime en premier lieu que c'est aux principales puissances alliées et associées qu'il appartient de choisir les mandataires.

Dans son rapport au Conseil, M. Hymans donne les motifs de cette solution : l'article 22 du Pacte est muet sur la question de l'autorité qui désigne les mandataires, mais les traités de paix disposent expressément sur ce point en faveur des principales puissances alliées et associées (2). Ce sont, en effet, les principales puissances qui recueillent les territoires auxquels renoncent les Etats vaincus. Ce n'est pas la Ligue qui hérite de ces derniers, contrairement à ce qu'avait préconisé le général Smuts.

(1) S.D.N. Document de l'assemblée 161, 8 décembre 1920, 20/48/161.

(2) Art. 119 du traité de Versailles, art 94 et suivants du traité de Sèvres.

Cependant, le Conseil de la Société des Nations intervient dans le choix des mandataires. Le titre de ces derniers est double, dit M. Hymans, l'un émanant des principales puissances, l'autre, de la Société des Nations.

Mais l'intervention de celle-ci est en réalité de pure forme. C'est un coup de chapeau à la notion du mandat soi-disant émané de la Ligue, car il fallait sauvegarder la logique, et procéder comme si c'était la Ligue qui confiait au soi-disant mandataire la mission de gérer les territoires envisagés.

Il s'agit, en réalité, d'un titre unique, conféré par les cinq puissances ; le Conseil de la S.D.N. ne fait que le confirmer (1).

En second lieu, ce n'est pas non plus la S.D.N. qui détermine les termes du mandat, c'est-à-dire le degré d'autorité ou d'administration du mandataire. M. Hymans donne à ce sujet l'explication suivante des termes employés, alinéa 8 de l'article 22 : « les membres de la Société ». Les rédacteurs de l'article 22 pensaient en janvier 1919 que les conventions relatives aux mandats pourraient sans doute être insérés dans le Traité de Paix ou annexées à ce traité. A ce moment, on croyait aussi que seules les puissances alliées et

(1) Voir Diena. Académie de droit international. Recueil des cours 1924, IV, Hachette 1925, Les mandats internationaux, p. 233. H. Rolin, Le système des mandats coloniaux Revue de droit international, Bruxelles 1920, p. 360.

associées seraient considérées comme « membres fondateurs de la Société des Nations », c'est-à-dire comme seuls membres au jour de sa fondation. En disant « les membres de la Société, on voulait donc désigner tous les signataires du traité de Versailles, sauf l'Allemagne ». On sait que dans la suite les Etats neutres invités à accéder au Pacte (art. 1^{er}, al. 1 et annexe) leur ont été assimilés.

Ce n'est donc pas l'Assemblée que désignent ces mots de l'alinéa 8 : « les membres de la Société ». M. Hymans le démontre et combat l'interprétation contraire soutenue par lord Robert Cecil dans une lettre au Times (1^{er} juillet 1920).

M. Hymans en conclut que c'est au Conseil qu'il appartient de procéder à l'opération dont il s'agit, mais il admet qu'il est opportun de laisser les cinq puissances s'entendre à ce sujet, la Société des Nations se bornant à ratifier leurs décisions.

Toutefois, l'interprétation proposée par M. Hymans n'est pas au-dessus de toute critique. La solution qu'il propose, en faveur du Conseil, est arbitraire il ne la justifie pas ; celle qui paraît la plus simple et la plus logique, et qui a d'ailleurs été adoptée en fait, c'est de reconnaître aux membres de la Société « choisis pour exercer des mandats » la fonction d'arrêter les termes de ceux-ci (1).

(1) Voir Millot. op. cit., p. 57.

Le Conseil n'aurait et n'a eu en fait qu'à approuver les termes des mandats, en suggérant au besoin des amendements propres à mieux assurer l'observation des principes énoncés par le Pacte.

Enfin, dans le même document, M. Hymans examine quelle est l'étendue du pouvoir de contrôle confié à la Société des Nations. « Je n'entrerais pas, dit-il, dans une controverse... sur la question de savoir où réside la souveraineté. Nous nous trouvons en présence d'une institution nouvelle. La science décidera dans quelle mesure on peut appliquer les anciennes notions juridiques ». Il faut reconnaître que, au moins pour les mandats A, le Pacte sauvegarde le principe Wilsonien, suivant lequel il n'y a pas de souveraineté si ce n'est celle qui est fondée sur le consentement des gouvernés. Par suite, en attendant que les peuples envisagés soient devenus aptes à se gouverner eux-mêmes, les pays sous mandant A ne doivent être assujettis à aucune souveraineté étrangère (1). En tous les cas, les principales puissances en faveur desquelles la Turquie a renoncé à ses droits ont cessé d'avoir un droit quelconque sur ces territoires, à partir de l'attribution du mandat. Quant à la Société des Nations, M. Hymans affirme le droit du Conseil de veiller sur la gestion du mandataire, mais il ajoute : Le

(1) Voir Rolin, loc. cit. p. 348.

Conseil « aura évidemment à faire preuve en cette matière d'une extrême prudence, afin d'éviter que l'exercice de son droit de contrôle ne provoque les réclamations les moins justifiées et n'augmente ainsi les difficultés de la tâche assumée par la puissance mandataire ».

Ainsi, il ressort de ces observations que, implicitement, on reconnaît au mandataire seul la responsabilité de la gestion, vis-à-vis des tiers et aussi à l'égard des populations.

La Société des Nations n'a aucune responsabilité ; elle a une responsabilité morale, concède M. Hymans. C'est admettre que juridiquement elle n'en a aucune. Elle n'est donc à aucun titre un mandant, car il est de principe que le mandant est responsable des actes du mandataire (1).

Quel est dès lors la construction juridique qui semble pouvoir être édifiée sur cette analyse de l'article 22 et cette interprétation de ses dispositions principales en ce qui concerne le mandat A. ?

§ 3. — *Le nature juridique du Mandat A, d'après le Pacte*

Les auteurs qui se sont attachés à la solution de ce problème se partagent en deux groupes ; ceux que

(1) Voir Diena, loc. cit., p. 235.

l'on pourrait appeler les pessimistes et qui retrouvent dans l'institution nouvelle tous les caractères de l'ancien protectorat international, qui n'a presque jamais été autre chose qu'une annexion déguisée, et les optimistes qui y voient au contraire une réalisation de la solidarité internationale sur un point déterminé et qui, pour définir ses caractères, font appel à cette institution du droit privé qui porte le nom de curatelle.

Dans la première école, nous trouvons MM. Diena (1), Rolin (2), Rouard de Card (3), Makowski (4), etc... ; ces auteurs, particulièrement M. Diena, démontrent, sans peine, que le mandat A n'est à aucun titre un mandat proprement dit au sens juridique du terme. Il n'y a pas de mandat donné par la Ligue, qui ne désigne pas les mandataires, à laquelle d'ailleurs aucun droit n'a jamais été confié sur la souveraineté dans ces territoires et qui ne semble pas pouvoir prononcer la révocation du prétendu mandat, c'est-à-dire retirer au mandataire sa fonction. Nous avons vu ci-dessus, en procédant à l'analyse de l'article 22, que, sur ce point, tout démontre que l'on ne peut songer

(1) Les mandats internationaux Académie de droit international. Recueil des cours 1924, t. IV, p. 229 et suivantes.

(2) Le système des mandats coloniaux, Revue de droit international, Bruxelles 1920, p. 329.

(3) Les mandats français sur le Togoland et le Cameroun.. Paris ; Pedone 1924, p. 8, note 2.

(4) Du territoire de la ville libre de Dantzig, Revue générale de droit international public, Paris 1923, p. 204.

sérieusement à assimiler le mandat A au contrat de mandat.

Après avoir fait cette démonstration, les auteurs dont nous parlons s'appuient sur le principe suivant pour établir la partie positive de leur système, savoir l'assimilation du mandat A au protectorat.

En présence de tel territoire donné, la définition du statut de ce territoire pose forcément la question de souveraineté.

« La conception de la souveraineté, fondamentale en droit international, est une des conceptions les plus débattues dans la science du droit, dit M. Makowski. En tous cas, non seulement la doctrine mais la pratique diplomatique se servent constamment de cette conception fondamentale... Nous la trouvons à la base de toute institution importante du droit public ; aussi, l'éliminer provoquerait-il la ruine de tout le système... »

Qu'est-ce que la souveraineté ? « La souveraineté, *suprema potestas*, est une et indivisible ; un Etat est souverain ou ne l'est pas : la souveraineté est une jouissance des droits sans lesquels il n'y a pas d'Etat ; mais l'exercice des droits peut être cédé en tout ou en partie à un autre Etat, tel est le cas du protectorat, tel devait être le cas de la région de Smyrne en vertu de l'article 69 du traité de Sèvres : « La ville de Smyrne et les territoires décrits à l'article 66

restent sous la souveraineté ottomane. Toutefois, la Turquie transfère au gouvernement hellénique l'exercice de ses droits de souveraineté sur la ville de Smyrne et les dits territoires ».

« Un Etat n'est que mi-souverain s'il a cédé à un autre tout ou partie de ses attributs de souveraineté. En réalité, l'un et l'autre sont souverains, mais le premier possède la jouissance et l'exercice des droits tandis qu'il ne reste au second que la jouissance seule » (1).

Si donc nous dénions la qualité d'Etat souverain à un territoire déterminé, il faut résoudre cette question : quel est l'Etat dont la souveraineté s'étend sur ce territoire, puisque, dit M. Makowski, dans les conditions politiques actuelles on ne saurait concevoir un territoire qui ne serait sous la souveraineté d'aucun Etat.

De même, M. Diena : « Il nous semble impossible de ne pas admettre la nécessité que sur chaque territoire qui n'est pas une res nullius, il existe au point de vue du droit international une souveraineté ». Toutefois, M. Diena déclare qu'il ne faut pas appartenir à la catégorie de ceux qui relativement à la souveraineté, posent le dilemme d'Hamlet, *to be or not to be*, c'est-à-dire la souveraineté existe entièrement ou

(1) Makowski, loc. cit.

n'existe pas. Au contraire, comme les faits le prouvent d'une façon bien éclatante, la souveraineté peut être divisée entre deux ou plusieurs titulaires. Même alors, il arrivera que la souveraineté sera complète, mais elle le sera en faisant pour ainsi dire l'addition des droits de souveraineté appartenant à chacun des titulaires.

Par conséquent, en ce qui concerne les territoires sous mandat A, « étant donné, dit M. Diena, que ces communautés, tout en étant destinées à devenir, dans un temps plus ou moins proche, tout à fait indépendantes, sont actuellement guidées dans leur administration interne par le mandataire ; que dans leurs rapports extérieurs, elles se trouvent sous le contrôle de celui-ci auquel appartient au surplus la tâche de la protection diplomatique et consulaire des ressortissants des communautés elles-mêmes et le droit d'accorder l'exequatur aux consuls des puissances étrangères, il est hors de doute qu'on se trouve ici en présence d'un protectorat international ».

En un mot, le territoire sous mandat A est titulaire de certains droits de souveraineté, et le mandataire a les autres et la plus grande partie. Comme dans le protectorat, le mandataire substitue plus ou moins sa souveraineté à celle des communautés envisagées, mais on ne peut pas admettre qu'il ait des droits exclusifs de souveraineté autrement se serait une anne-

xion. Ou bien en se référant aux conceptions légèrement différentes adoptées par M. Makowski (1), le territoire considéré à la jouissance de la souveraineté, mais c'est le mandataire qui l'exerce.

M. Diena s'attache particulièrement à réfuter une objection que l'on peut se faire à ce système et tirée de ce que « les conditions du protectorat dépendent de la convention conclue entre le protecteur et le protégé, tandis que les droits et devoirs du mandataire dépendent exclusivement des termes du mandat dans les limites de l'article 22 du Pacte ».

« Ce qui est vrai, c'est que les conditions du protectorat dépendent de la convention qui règle celui-ci, mais la convention conclue dans ce but peut résulter aussi des stipulations auxquelles l'Etat qui devient protégé n'a pas participé notamment parce qu'il est, au moment de la stipulation, dépourvu d'une pleine capacité juridique.

En substance, il ne semble pas qu'il y ait des différences essentielles entre le protectorat international et la condition juridique dans laquelle se trouvent actuellement les communautés qui sont l'objet des mandats du type A, vis-à-vis du mandataire et des tiers ».

Dans le système qui consiste à assimiler le mandat A au protectorat on est fatalement amené à cette con-

(1) D'après Heilborn *Das Völkerrechtliche protectorat* F. Despagne, *Essai sur les protectorats*.

clusion que l'article 22 du Pacte, sous réserve du contrôle international plus ou moins efficace qu'il établit, n'a qu'une portée purement morale et que le régime institué dans les provinces turques est en réalité la violation flagrante des principes wilsoniens. Comme le dit M. Dupuis dans son cours de Droit des Gens, à l'école des Sciences politiques, le système des mandats n'a été qu'un paravent pour ne pas heurter de front les idées de Wilson.

La doctrine enseignée dans l'autre école et qui consiste à assimiler le mandat A à une curatelle, apparaît, dans ces conditions, sous un jour beaucoup plus séduisant.

M. Pic, qui en est le principal protagoniste (1), part de cette idée que :

1° le mandataire n'est pas un souverain,

2° il n'a que des droits limités, assujettis à un contrôle international ; alors que le protecteur a avec le protégé des relations qui relèvent uniquement de son droit public interne, de telle sorte que les puissances tierces n'ont aucun titre à intervenir dans l'application du pacte de protectorat, et qu'il ne peut s'élever

(1) Le régime du mandat, d'après le traité de Versailles, *Revue générale de droit international public* 1923, p. 330. Voir aussi, Larnaude, *La Société des Nations*, p. 44. Rougier, *Revue*, id. 1921, p. 333. Cioriceanu, *Les mandats internationaux*, 1921, Furukaki, *Les mandats internationaux et la Société des Nations*. Bonfils Fauchille, *Traité* tome I, 2^e partie, p. 822.

à ce sujet aucun différend susceptible d'être porté devant un tribunal international (2), le mandat au contraire, comporte des obligations vis-à-vis des tiers, le mandataire doit rendre compte de sa mission à la Société des Nations. M. Pic estime que le mandataire, au lieu d'avoir des droits exclusifs, exerce ses pouvoirs par délégation.

Dans le mandat A, la puissance mandataire est moins un tuteur qu'un curateur. En d'autres termes, elle doit autant que possible s'abstenir d'administration directe, éviter de s'ingérer dans les rouages administratifs locaux ; son rôle est avant tout de guider, conseiller et contrôler les administrations indigènes, afin de les préparer peu à peu à l'autonomie, puis à l'indépendance totale.

Comme le fait observer M. Fauchille, c'est, comme dans la curatelle, dans l'intérêt de la communauté envisagée que le mandataire doit agir ; on peut dire aussi, que, comme dans la curatelle, le mandataire ne tient pas ses pouvoirs d'un accord avec le mineur, mais d'une autorité extérieure, et ses pouvoirs ne peuvent pas être modifiés par un contrat passé avec le pupille, plus exactement le mineur émancipé.

Il faut observer que ce système soulève toutes les

(2) Voir l'attitude de l'Angleterre lors du dernier conflit anglo-égyptien et celle de la France à propos des décrets de nationalité en Tunisie.

critiques que l'on peut faire à toute tentative d'introduire dans le droit public des institutions faites pour le droit privé et d'étendre au droit international des règles qui ne se conçoivent bien que dans le droit interne.

Particulièrement, on remarquera que la curatelle est une institution légale, modifiable à tout instant par le législateur. Le mandat repose, au contraire, sur un accord auquel le mandataire a été partie et qui ne peut être modifié sans son assentiment.

Mais sous cette réserve, cette deuxième doctrine est, à notre avis, plus près de la vérité que celle qui consiste à assimiler le mandat au protectorat. En effet, elle tient davantage compte de la conception nouvelle de la souveraineté qui tend à triompher dans l'article 22 du Pacte.

Sans doute, dans la Société des Nations, les relations internationales restent toujours fondées sur la notion de souveraineté. Seulement, il n'est plus vrai de dire qu'en présence de tel territoire, on ne puisse pas concevoir que sur ce territoire il n'y ait pas une autorité inconditionnée, ayant la compétence de la compétence, c'est-à-dire la souveraineté. Dans une société des Etats anarchique, une telle autorité est nécessaire, pour que l'on puisse attribuer à un titulaire la responsabilité de tel fait, ou la compétence pour accomplir tel acte, acte ou responsabilité qui, en l'ab-

sence de ce titulaire seraient une impossibilité juridique, dangereuse pour la paix internationale. Mais, dès qu'un organisme existe, qui, comme la Société des Nations, permet de réaliser entre les Etats une entente en vue de consacrer une situation déterminée, comportant momentanément l'absence d'un titulaire pleinement capable de la souveraineté dans le sens indiqué plus haut, on ne voit pas pourquoi il ne serait pas possible d'envisager qu'un territoire déterminé sera pendant une certaine période de temps pourvu d'un statut anomal, exclusif de la souveraineté proprement dite.

C'est pourquoi, dans l'hypothèse où les mandats A seraient conformes aux stipulations de l'article 22, on peut concevoir de la manière suivante les caractères essentiels du système établi :

Il y a pour les puissances qualifiées de mandataires une certaine compétence territoriale qui n'est pas la souveraineté que nous classerons dans la catégorie des droits territoriaux mineurs ; la situation juridique conférée à ces puissances est temporaire ; elle repose sur un traité auquel elles sont elles-mêmes parties, mais c'est dans l'esprit de cet accord international qu'il doive cesser d'avoir effet à une certaine époque, savoir, quand les populations considérées seront aptes à se gouverner.

Les points par lesquels cette situation se distingue de l'ancien protectorat sont :

1° qu'elle est temporaire ; 2° qu'au lieu d'être un accord entre le protégé et le protecteur, elle est basée sur un accord plurilatéral et 3° assujettie à un contrôle international, c'est-à-dire à la surveillance d'une autorité qui, par son organisation, est appelée à se placer au point de vue des intérêts de la communauté des Etats. Cette organisation, la Société des Nations dispose d'ailleurs théoriquement de certaines sanctions. Ainsi, le mandataire qui voudrait s'annexer purement et simplement le pays placé sous mandat A pourrait à la rigueur être considéré comme passible des sanctions prévues à l'article 16 du Pacte.

Enfin, les populations auxquelles s'applique le mandat sont reconnues provisoirement comme des nations indépendantes, dit l'article 22 ; ceci signifie-t-il qu'elles vont jouir en principe des attributs de l'Etat souverain ? Sans doute, il n'y a pas lieu de s'arrêter à ce fait que c'est un tiers, le mandataire, qui fera fonctionner au moins certains services publics, car, il en est ainsi dans le protectorat international.

Sans doute, dans le protectorat, l'Etat protégé reste un Etat souverain, pour cette raison que les restrictions auxquelles il consent à sa souveraineté en faveur du protecteur, ont pour base une libre manifestation de sa volonté. Or, les pays placés sous man-

dat A n'ont aucunement conclu un accord de ce genre avec les mandataires. Toutefois, ces pays n'en sont pas moins des entités souveraines, bien que les limitations à leur souveraineté n'aient pas été expressément acceptées par eux, pour le motif suivant : c'est que ces limitations ont leur source dans la reconnaissance par les autres puissances de l'indépendance de ces pays sous mandat. Cette reconnaissance, annoncée dans l'article 22, a été formulée expressément dans le traité de Sèvres du 10 août 1920. Or, elle a été entourée de certaines précautions (1) qui consistent précisément dans les limitations sus-indiquées, résultant du mandat. Ces limitations ont donc, comme celles du protectorat, une base contractuelle, elles ont donc, elles aussi, un caractère relatif.

Il y a certains attributs de la souveraineté qui vont manquer à ces collectivités, et dont d'ailleurs le mandataire n'est lui-même nullement investi, savoir :

- 1° le droit de procéder à des cessions territoriales,
- 2° le droit de guerre,
- 3° même le droit de traiter est certainement étroit-

(1) Nous évitons de recourir à l'idée de reconnaissance conditionnelle, parce que, s'il s'agissait ici d'une condition, cela voudrait dire que si la condition n'est pas remplie, la reconnaissance disparaît. Or, ceci est en contradiction avec cette idée qu'il n'appartient pas aux autres Etats de créer par la reconnaissance une personnalité juridique de droit international, mais qu'ils ne font que constater ce qui existe.

tement limité ; qu'il soit exercé par le mandataire ou par la collectivité, il ne doit pas pouvoir engager l'avenir de celle-ci, par exemple, par une alliance avec des Etats étrangers ou par l'entrée dans une confédération : il y a, comme on le voit, une sorte d'incapacité inhérente à la situation du pays sous mandat A. Elle est dans la logique de la conception wilsonienne, tant qu'une population ne peut pas, par suite de certaines circonstances, du fait de son développement insuffisant, se gouverner elle-même, il vaut mieux ne la faire gouverner que d'une manière restreinte et limitée, tout au moins dans les relations extérieures, que de la livrer à une autre souveraineté dont le titre ne peut jamais être absolument légitime.

Enfin, ces restrictions à la souveraineté, cet état d'indépendance atténuée, les droits territoriaux mineurs confiés au mandataire, bref, le mandat dans son ensemble devait logiquement cesser avec la pleine capacité du pays placé sous mandat.

L'article 22 ne contient aucune stipulation touchant la fin du mandat. On pourrait penser qu'en plaçant le mandataire sous le contrôle de la Société des Nations, le Pacte a implicitement conféré à celle-ci le pouvoir, à titre de sanctions, de retirer le mandat : mais il faut se souvenir que le mandat a été attribué, non par la Société, mais par un accord auquel

le mandataire lui-même a été partie. Le mandat ne pourrait donc être retiré que du consentement unanime des puissances qui l'ont conféré, il faudrait donc notamment le consentement de l'Etat mandataire pour lui retirer le mandat.

De même, le mandataire ne pourrait pas, pour les mêmes raisons, renoncer à son mandat et encore moins le céder à une autre puissance. Cette dernière observation met bien en lumière cette idée que le mandataire n'a pas un droit propre.

Cependant, l'accord qui a conféré le mandat n'a eu, dans l'esprit de l'article 22, qu'une portée temporaire : les puissances n'ont pu conférer au mandataire qu'un titre temporaire.

Mais aucune procédure n'est prévue pour constater la majorité du pays sous mandat, qui constitue le terme implicitement fixé pour la durée du mandat. Il y a là une sérieuse lacune de l'article 22.

Elle ne suffit pas néanmoins, à notre avis, à transformer le caractère juridique de l'institution. Ce n'est qu'une question de procédure : il y aura un moment où le fait de la majorité du peuple considéré deviendra indiscutable ; à ce moment, que l'initiative vienne de la puissance mandataire ou de la Société des Nations, il n'y aura qu'une question de procédure à régler pour donner à la constatation de ce fait toute l'authenticité nécessaire pour qu'il ne soit pas

possible de mettre en doute que l'effet de l'accord attributif du mandat a réellement cessé.

Quoiqu'il en soit, de cette construction théorique, il résultait une série de conséquences pratiques, en ce qui concerne l'attribution du mandat, son organisation, son fonctionnement, il découlait de la conception abstraite une conception concrète et pratique du mandat A, comportant un certain nombre de solutions principales qui devaient forcément être analogues dans les différentes réalisations effectives du procédé. Nous allons passer, dans le chapitre qui suit, à l'étude des mandats A qui ont été positivement créés en vue de rechercher si une évolution ne s'est pas produite dans les données essentielles de l'institution.

CHAPITRE III

L'application de l'article 22 **L'organisation des mandats A**

Trois mandats A ont été effectivement organisés, l'un attribué à la France sur la Syrie et le Liban, les deux autres sur, d'une part, la Palestine, d'autre part, l'Irak à la Grande Bretagne. Ils présentent en fait de profondes différences, ce qui est surprenant, étant donné que l'application de l'article 22 aurait dû aboutir partout à des résultats analogues. En tous cas une étude distincte de ces différents mandats s'impose, en vue de rechercher si l'institution n'a pas subi des transformations sérieuses dans sa nature juridique et ses caractères généraux au cours de sa réalisation.

§ 1^{er}. — *Le mandat français sur la Syrie et le Liban*

Section I. — L'attribution du mandat

En 1919, au moment de la rédaction du Pacte de la Société des Nations et de la création du régime des

mandats A, la France occupait en fait la Syrie qui était nominalement un territoire turc, englobé dans la souveraineté territoriale de la Porte ottomane (1).

Il faut observer qu'à cette époque l'autorité française ne fut pas instaurée immédiatement sur toute la Syrie. Elle fut limitée d'abord au Liban et à la zone du littoral, tandis que l'intérieur lui échappait complètement. Il en fut ainsi d'octobre 1918 à août 1920, date de l'entrée des troupes françaises à Damas.

Le 8 janvier 1920, l'émir Fayçal s'était fait proclamer roi à Damas ; mais le 18 avril 1920, le Conseil suprême des principales puissances alliées et associées attribue à la France le mandat sur la Syrie et le Liban, en vertu d'un accord auquel la Société des Nations est restée étrangère. C'est en vertu de cette

(1) Au moment où la France entre en Syrie, les gouvernements français et anglais publient la déclaration suivante en date du 9 novembre 1919 :

« Le but que la France et la Grande Bretagne avaient en vue, en poursuivant en Orient la guerre déchainée par l'ambition allemande, c'est l'affranchissement complet et définitif des peuples si longtemps opprimés par les turcs et l'établissement de gouvernements et d'administrations nationales, puisant leur autorité dans l'initiative et le libre choix des populations indigènes... Dans le but de rendre ces intentions effectives, la France et la Grande Bretagne sont mises d'accord pour encourager et assister la création de gouvernements et d'administration nationales en Syrie et en Mésopotamie. Loin de chercher à imposer des institutions déterminées aux populations de ces régions, leur seul objet est d'assurer, par leur aide et par leur assistance, efficace, l'exercice normal de la souveraineté aux gouvernements et aux administrations adoptées par ces régions par le libre consentement des populations ».

habilitation que la France met fin au règne éphémère de l'émir Fayçal. D'autre part, le traité de Sèvres, du 20 août 1920, vient confirmer le titre de la France vis-à-vis de la Turquie. Toutefois, ce traité n'ayant pas été ratifié, il faut attendre jusqu'au traité de Lausanne du 24 juillet 1923 pour que la Syrie, étant sortie de la souveraineté Turque, soit devenue en droit un pays de mandat, tout au moins à l'égard de la Turquie.

Dès avant cette date, la France conclut à Angora avec le gouvernement turc une série d'accords en date des 9, 13 mars et 20 octobre 1921, au sujet de la limite provisoire qui doit séparer les territoires placés sous mandat des territoires turcs. Ces accords sont d'ailleurs révisés en 1926. Un accord ayant pour objet de délimiter la frontière du territoire syrien du côté des régions confiées au mandat de la Grande Bretagne est également conclu avec l'Angleterre en date du 23 décembre 1920.

En 1921, le Conseil de la S.D.N. se préoccupe de l'application de l'article 22 du Pacte dans le Proche-Orient et invite les puissances à lui soumettre les décisions prises au sujet de l'attribution et des termes des mandats A. Mais le gouvernement des Etats-Unis fait parvenir une note protestant contre l'attribution et la définition des termes des mandats sans accord préalable avec le gouvernement de Washington. Le

Conseil décida alors de surseoir à l'examen des mandats jusqu'à ce que le gouvernement des Etats-Unis ait pu formuler son opinion.

Observons, en passant, que cette réserve formulée par les Etats-Unis n'avait, en ce qui concerne les mandats A, qu'un fondement discutable.

A aucun moment du conflit, les Etats-Unis n'avaient été en guerre avec l'Empire Ottoman. Ils n'avaient pas signé le traité de Sèvres. Au surplus, fin 1921, on considérait déjà ce traité comme caduc et il était certain que le changement opéré dans la politique des Etats-Unis ne les ramènerait pas à celui qui le remplacerait. Dans ces conditions, on ne voit plus du tout sur quoi les Etats-Unis fondaient leur droit d'intervenir dans la question des mandats A. On le voit d'autant moins qu'ils n'avaient pas même à invoquer la lésion d'un intérêt matériel préexistant attendu qu'ils n'avaient aucun traité de commerce avec l'empire ottoman avant la guerre, dont les dispositions pouvaient être atteintes par l'établissement des mandats.

Ces discussions n'ont plus d'ailleurs qu'un intérêt rétrospectif et de doctrine, sur lequel nous ne pouvons que passer. Car les alliés, pénétrés des principes sur lesquels repose le système des mandats et la Société des Nations elle-même — principes qui tendent à resserrer de plus en plus étroitement les liens

internationaux et à reconnaître à chaque entité nationale les mêmes droits qu'à sa voisine — ; animés d'autre part de sentiments de gratitude à l'égard des Etats-Unis et du sincère désir de coopérer avec eux, avaient accédé à leur demande, et en même temps que les projets de mandats B leur avaient communiqué ceux des mandats A.

Les Américains firent connaître, dans leur memorandum du 9 août 1921, les modifications de rédaction et de sens qu'ils souhaitaient voir introduire dans les projets de mandats A.

Ces modifications portaient sur les points suivants : préciser les garanties à donner aux populations indigènes et au commerce international et, d'autre part, voir les Etats-Unis traités sur le même pied que les membres de la Société des Nations, pour le commerce qu'ils pourraient entretenir avec les pays sous mandat.

Il y eut échanges de vues entre les chancelleries intéressées et les Etats-Unis, et ces échanges de vues aboutirent à l'élaboration de nouveaux textes sur lesquels tout le monde se trouvait d'accord.

De plus, le 5 avril 1924, un accord entre les gouvernements français et américain fut signé à Paris en vue d'étendre aux Etats-Unis les avantages accordés en Syrie aux pays qui font partie de la Société des Nations.

C'est en juillet 1922 que la France remit au Conseil de la S.D.N. le projet de mandat sur la Syrie et le Liban.

Par suite de certaines difficultés soulevées par l'Italie, c'est seulement le 24 septembre 1923 que le mandat A sur la Syrie et le Liban, approuvé et confirmé par le Conseil fut mis en vigueur.

Il convient d'observer que ce n'est pas pour attendre que la souveraineté ottomane ait juridiquement cessé de s'étendre sur la Syrie que le Conseil a ajourné jusqu'après le traité de Lausanne la ratification qui devait permettre l'entrée en vigueur du mandat A dans ce pays.

Au point de vue des principes posés dans l'article 22, nous avons une première question à examiner : l'idée fondamentale qui est à la base du système du mandat est que la souveraineté n'est légitime que si elle est exercée dans l'intérêt des gouvernés et repose sur leur consentement. L'article 22 tirait une première conséquence de cette idée en décidant que les vœux des communautés qui seraient placées sous le régime du mandat A devraient d'abord être pris en considération pour le choix du mandataire.

Cette condition a-t-elle été observée pour l'attribution à la France du mandat sur la Syrie ?

Telle qu'elle est énoncée, cette clause pouvait re-

mettre en jeu tous les accords péniblement négociés entre les alliés avant la signature du Pacte.

En 1919, ni l'Angleterre, ni la France n'étaient disposées, au cas où la Conférence de la Paix l'aurait demandé, à évacuer les régions qu'elles avaient conquises et qu'elles administraient depuis de longs mois.

La France prétendait d'ailleurs puiser un titre incontestable dans l'œuvre qu'elle avait accomplie dans le passé, en ce qui concerne spécialement la protection des chrétiens dans le Proche-Orient : (1).

« Ce dont on ne peut douter, écrit M. Benoit Abousouan (2), c'est qu'à la veille de la guerre, la majorité de la population syrienne, s'il lui avait été donné de se prononcer pour l'une des Puissances européennes, la France aurait, haut la main, enlevé la partie. C'est ce qui faisait dire à M. Raymond Poincaré, dans un discours qu'il prononçait au Sénat en 1912 :

« Au Liban et en Syrie, nous avons des intérêts traditionnels et nous entendons les faire respecter. Je suis heureux de pouvoir ajouter que c'est tout à fait sans motif que l'on a imaginé l'existence de je ne sais quels dissentiments entre le gouvernement anglais et nous sur ce point. Le gouvernement anglais nous a très amicalement déclaré qu'il n'avait dans ces régions ni

(1) Voir Le Fur : Protectorat de la France sur les catholiques d'Orient, Paris in-8°, 1914.

(2) Le problème politique Syrien, Thèse Paris 1924, p. 69.

intention d'agir, ni desseins, ni aspirations d'aucune sorte. Nous sommes nous-mêmes très résolus à maintenir en Asie l'intégrité de l'empire ottoman ; mais nous ni abandonnerons aucune de nos traditions, nous n'y répudierons aucune des sympathies qui nous sont acquises, nous n'y laisserons en souffrance aucun de nos intérêts ».

A la Conférence de la paix, l'émir Fayçal qui, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, tenait en échec l'autorité française à l'intérieur de la Syrie, fit parvenir des pétitions tendant à ce que le Conseil suprême allié envoyât sur place une commission interalliée chargée de rechercher quelle sorte de gouvernement les Arabes désiraient réellement. Un Américain, le Dr Howaer Beiss (1) vint aussi de Syrie, demandant indépendamment de Fayçal qu'une commission d'enquête fut envoyée en Syrie. Les Français s'opposaient à cette proposition, leur politique consistant à s'en tenir aux termes de l'accord Sykes-Picot. Ils savaient que toute consultation de la population, par voie d'enquête, ou surtout par voie de plébiscite, aurait donné des résultats parfaitement sujets à caution, dans les circonstances plutôt troublées que traversaient à l'époque les régions à consulter.

(1) Voir l'ouvrage intitulé : Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919, histoire de la Conférence de la Paix, par les délégués américains, publié par le Colonel House et Ch. Seymour, Payot, 1923.

Les notables et les chefs notamment se fussent prononcés en faveur de celui qui aurait payé le plus cher et la consultation eut abouti, en fin de compte, à un commerce éhonté qui lui eut ôté toute espèce de valeur et de dignité (1).

Cependant, le Président Wilson décida d'envoyer une commission américaine d'enquête chargée de rechercher ce que les Arabes voulaient réellement. Cette commission — la Commission Crean-King — partit au début du mois de juin pour la Syrie et revint en septembre. Les résultats de cette enquête n'ont jamais été publiés et on ne peut que se livrer à des conjectures sur les véritables raisons de leur suppression, mais le bruit courut que le désir de la presque totalité de la population syrienne était en faveur d'un mandat américain sur toute la Syrie.

Si c'était impossible, ils préféreraient un mandat britannique à un mandat français (2).

Voici comment un auteur résume les résultats des recherches effectuées (3).

D'après le rapport présenté par M. Créan au nom

(1) Voir le mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie, Thèse Paris 1923, par Jean Luquet (ancien attaché au Haut-Commissariat de France, à Beyrouth).

(2) Ce qui se passa réellement à Paris, op. cit. Chapitre VIII. Le problème américain et le démembrement de la Turquie.

(3) Ihssan el Chérif. La condition internationale de la Syrie, Thèse Paris, 1922, p. 30.

de la Commission, la majorité se prononça pour l'indépendance absolue. Toutefois, si l'article 22 du Pacte de la Société des Nations imposait absolument le choix d'une puissance mandataire, cette majorité indiquait ses préférences pour l'Amérique qu'elle considérait comme la plus apte à relever rapidement la Syrie de ses ruines. De plus, elle n'acceptait ce mandat qu'à la condition qu'il eût une durée déterminée, vingt ans, par exemple. Une minorité, composée surtout de maronites et d'israélites, se prononça pour le mandat français. Une autre minorité, formée de chrétiens et d'autres éléments insignifiants, manifesta sa préférence pour l'Angleterre.

Mais, en sens contraire, un autre auteur déclare que « malgré la pression exercée sur lui, la moitié au moins du pays se déclara favorable au mandat français, ce qui n'empêcha pas la Commission américaine de conclure dans un sens tout autre ». (1)

Cependant, en décembre 1919, le gouvernement américain mit fin à sa participation active aux travaux de la Conférence de la Paix. Cet événement écartait le principal obstacle au règlement des problèmes orientaux, en ce sens qu'aucune force dans le Conseil suprême ne s'opposait plus aux traités antérieurs. Leur application se trouva dès lors assurée,

(1) A. Joffre, *Le Mandat de la France sur la Syrie et le Grand Liban*, Lyon, Imprimerie Bascou, p. 77.

et la Conférence de San Remo put procéder à la répartition des mandats dans le Proche-Orient sans davantage se préoccuper du vœu des populations.

Il est incontestable que sur ce point il n'a pas été tenu compte du premier principe contenu dans l'article 22 dont nous examinons présentement l'application. Mais la responsabilité de cette reconnaissance des aspirations nationales dans le Proche-Orient, n'incombe pas réellement à la France ; c'est l'Angleterre qui, en dernière analyse, en exigeant la scission de la nation arabe, en deux tronçons, la Syrie et la Palestine, est l'auteur de la violation la plus flagrante du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans cette région.

Pour ce qui est spécialement de la mission confiée à la France en Syrie, il a semblé qu'au contraire, les populations n'ont jamais désiré qu'un autre mandataire leur soit donné.

Sans doute, on pourrait, en sens contraire, invoquer les difficultés auxquelles, au cours de ces dernières années, le gouvernement français s'est heurté dans l'exécution du mandat.

Sur le véritable caractère de ces difficultés nous pouvons citer un auteur non suspect de partialité, le major E.W. Kolson Newmann qui écrivait ce qui suit dans *The Nineteenth Century* de janvier 1927 (1).

(1) P. 37.

« Les difficultés de la France en Syrie sont dues à trois groupes distincts de causes : 1° les causes qui proviennent d'avant la guerre ; 2° celles qui résultent directement de la guerre et 3° celles qui sont dues à l'administration de la France dans le pays »

« Dans la première catégorie, il y a ce fait notamment qu'en intervenant en 1861 pour protéger les catholiques du Liban, la France s'est attirée la haine des musulmans de Syrie et des Drusēs ».

« Dans la 2° catégorie, il y a ce fait que la France, à laquelle avait été attribuée l'influence en Syrie par les accords de 1916, a entravé la réalisation des projets caressés par les artisans de l'indépendance arabe en vue de la constitution d'un vaste Etat arabe englobant Adana, Homs, Alep et Damas, et a opposé aux promesses faites dans ce sens par les Anglais, les conventions passées en 1916 avec ces derniers ».

« Dans la 3° catégorie, il y a ce fait que la France a abusé dans la première période de sa gestion de la formule « *divide et impera* ».

« En outre, la France a peut-être eu tort, au lieu d'user franchement du gouvernement direct, de vouloir à tout prix organiser une façon de gouvernement représentatif ».

« En cela, elle a commis une faute de psychologie en ignorant certains aspects de la mentalité des popula-

tions orientales qui ont une aptitude particulière à s'incliner devant le fait accompli ».

« Enfin, il y a eu une trop grande répercussion de la mobilité du pouvoir politique en France sur le Haut-Commissaire lui-même ».

C'est donc, en définitive, à certaines circonstances d'ordres diverses que la France a dû de se trouver aux prises avec une résistance relative d'une partie de la population syrienne, mais il ne semble pas que le principe lui-même du choix de la France comme mandataire ait été sérieusement discuté par la majorité des habitants de la Syrie et particulièrement du Liban.

Sous cette réserve, il n'en reste pas moins que dans le fait même de la division en plusieurs mandats et en plusieurs communautés distinctes des anciennes provinces turques, les alliés ont, contrairement à l'article 22, méconnu les vœux des populations.

Il convient d'examiner maintenant si, dans la définition même des termes du mandat, les principes posés par le Pacte ont été strictement observés.

Section II. — Les termes du mandat

Nous avons indiqué au chapitre précédent que les pays sous mandat A doivent, en droit, être considérés comme des Etats souverains ; d'ailleurs, le traité de

Lausanne constitue, comme le traité de Sèvres, une reconnaissance de la Syrie comme Etat ; c'est pourquoi, dans son article 22, il admet que les habitants de ce territoire auront une nationalité propre, distincte de celle des citoyens des pays tuteurs :

« Les personnes âgées de plus de 18 ans, qui sont établies sur un territoire détaché de la Turquie en conformité du présent traité, et qui y diffèrent par la race de la majorité de la population dudit territoire pourront, dans un délai de deux ans à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour la nationalité d'un des Etats où la majorité de la population est de la même race que la personne exerçant le droit d'option et sous réserve du consentement de cet Etat » (art. 32).

La nationalité propre des Etats détachés de la Turquie se trouve ainsi formellement reconnue.

Du reste, l'article 125 du traité de Sèvres, qui tenait lieu de l'article ci-dessus, était plus explicite encore :

« Les personnes âgées de plus de 18 ans, qui sont établies sur un territoire détaché de la Turquie, en conformité du présent traité, et qui y diffèrent par la race de la majorité de la population dudit territoire, pourront, dans le délai d'un an, à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour l'Arménie, l'Azerbeïdjan, la Géorgie, la Grèce, le Hedjaz, la Mé-

sopotamie, la Syrie, la Bulgarie ou la Turquie, si la majorité de la population de l'Etat en faveur duquel l'option est faite est de la même race que la personne exerçant le droit d'option... »

La reconnaissance de la personnalité juridique des pays placés sous mandat découle également d'une façon incontestable de l'article 46 du traité de Lausanne :

« La dette publique ottomane, telle qu'elle est définie dans le tableau annexé à la présente section, sera répartie dans les conditions stipulées dans la présente section entre la Turquie, les Etats en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, les Etats auxquels les îles visées par les articles 12 et 13 du présent traité, et le territoire visé par le dernier alinéa du présent article ont été attribués ; et enfin les Etats nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'empire ottoman en vertu du présent traité. Tous les Etats indiqués ci-dessus, devront, en outre, participer dans les conditions indiquées dans la présente section aux charges annuelles afférentes au service de la dette publique ottomane à partir des dates prévues par l'article 53.

A compter des dates fixées par l'article 53, la Turquie ne pourra en aucune façon être rendue respon-

sable des parts contributives mises à la charge des autres Etats ».

La Syrie et la Palestine sont précisément « les Etats nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'empire ottoman ».

Et c'est parce que ces pays sont dotés de la personnalité juridique et capables de s'obliger qu'on leur impose une partie de la dette publique ottomane.

Mais la souveraineté de ces pays est, comme nous l'avons indiqué, affectée d'une importante restriction, tant que les populations elles-mêmes ne seront pas capables d'en faire un usage parfaitement éclairé. Elle est restreinte essentiellement par les pouvoirs confiés à la puissance mandataire. Toutefois, d'après l'article 22, lui-même, le rôle de celle-ci doit être borné à une fonction d'aide et de conseil.

Comment les termes du mandat français sur la Syrie tiennent-ils compte de ces données principales ?

Le mandat français est moins explicite sur la souveraineté de l'Etat placé sous mandat que l'article 22 et le traité de Lausanne.

Au 3^e paragraphe de l'article premier, il stipule que :

Le statut organique (que le mandataire doit élaborer pour ces pays) « édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants ».

Il convient d'observer qu'il y a là, quoiqu'en termes voilés, la reconnaissance d'une personnalité juridique internationale distincte, et spécialement en qualité d'Etat, pour la Syrie et le Liban. Le texte est donc en accord avec le Pacte.

Précisément, tous les autres articles du mandat ont pour objet de déterminer quels sont les pouvoirs qui sont dévolus au mandataire pour suppléer à l'absence d'une autorité locale organisée dans l'exercice de la souveraineté attribuée à ces Etats sous mandat.

Nous ne donnons donc pas à ces stipulations du mandat le même sens que M. Diena (1) leur attribue dans l'ouvrage précité. Cet auteur y voit des restrictions à la souveraineté du mandataire sur le territoire à mandat. Comme nous soutenons, au contraire, que ce territoire est l'objet d'une souveraineté qui est celle de la nation qui l'habite, c'est, à notre point de vue, de restrictions à cette souveraineté qu'il est question, et le mandataire est simplement pourvu d'une série de prérogatives nécessaires à l'exécution de sa mission et que l'on peut classer seulement dans la catégorie des droits territoriaux mineurs.

Ces prérogatives peuvent être classées en deux groupes principaux :

1° Les unes tendent à l'exercice des droits de l'E-

(1) Op. cit. p. 246

tat vis-à-vis des autres Etats ; il s'agit de pourvoir à la vie internationale de la Syrie et du Liban, de conduire leurs relations extérieures.

2° Les autres tendent à l'exercice des droits de l'Etat à l'intérieur, c'est-à-dire d'abord au préalable, la constitution même de l'Etat, l'organisation des pouvoirs publics, et en même temps la gestion des services publics sur toute l'étendue du territoire du pays sous mandat.

Dans le premier groupe, nous rencontrons en premier lieu les pouvoirs nécessaires à la charge assumée par le mandataire quant à la sécurité du pays sous mandat : Il s'agit du droit d'occupation militaire.

« Art. 2. — Le mandataire pourra maintenir ses troupes dans lesdits territoires en vue de leur défense. Il pourra, jusqu'à la mise en vigueur du statut organique et du rétablissement de la sécurité publique, organiser les milices locales nécessaires à la défense de ces territoires et les employer à cette défense ainsi qu'au maintien de l'ordre. Ces forces locales ne seront recrutées que parmi les habitants desdits territoires.

Lesdites milices relèveront ensuite des pouvoirs locaux sous réserve de l'autorité et du contrôle que le mandataire devra conserver sur ces forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le mandataire ne l'autorise.

Rien n'empêchera la Syrie et le Liban de participer aux frais d'entretien des forces du mandataire stationnées sur le territoire.

Le mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de la Syrie et du Liban pour le passage de ses troupes et de tous matériel, approvisionnements et combustibles ».

L'alinéa 3° est, dans sa forme, assez surprenant. Cependant, il est certain que le pays sous mandat a le plus grand intérêt à devenir ainsi le débiteur du mandataire et à revendiquer le droit de lui rembourser ses frais d'occupation militaire. Cette stipulation a pour but de faire ressortir que, conformément à l'article 22, l'occupation militaire pacifique du mandataire dans le territoire à mandat s'effectue dans l'intérêt exclusif de ce dernier. On sait qu'il en est différemment dans le protectorat : ici, en vertu d'un accord synallagmatique, l'occupation est un droit pour le protecteur et en même temps une charge qu'il doit supporter seul, car il s'est engagé à assumer la défense, la sécurité du protégé ; mais il n'a pris cet engagement qu'en contre partie des obligations que le protégé a lui-même acceptées et qui consistent principalement dans le droit exclusif reconnu au protecteur de s'immiscer dans son gouvernement à l'intérieur et à l'extérieur. Le pays sous mandat n'a, au contraire,

contracté aucune obligation à l'égard du mandataire ; celui-ci a sans doute le monopole de la gestion, mais celle-ci est soumise à un contrôle international et doit être conduite dans l'intérêt exclusif du territoire considéré et en outre dans l'intérêt commun des nations. Il est donc juste que le mandataire soit remboursé de ses frais. Il est bon, en même temps, qu'il puisse en être ainsi pour que ce mandataire ne soit pas tenté de sortir de son rôle normal, et n'invoque pas comme un droit, à proprement parler, ce qui n'est en réalité qu'une fonction.

Quant à l'organisation de la force armée, dans le territoire à mandat, le texte sus-visé prévoit le régime qui doit correspondre exactement aux stipulations du Pacte : le pays sous mandat, assujetti à une sorte de curatelle, doit agir lui-même, sauf « l'aide et le Conseil du mandataire ». C'est bien ce qui est décidé puisque la Syrie et le Liban devront avoir des milices pour la défense contre les ennemis du dehors et le maintien de l'ordre à l'intérieur, c'est-à-dire une force armée affectée au même but que celle que le mandataire entretient dans le pays, et ces milices relèveront de l'autorité Syrienne ou Libanaise. Mais, étant donné le régime de curatelle, cette armée locale restera, en dernière analyse, sous le contrôle du mandataire qui devra toujours veiller à ce qu'il en soit fait

un emploi raisonnable et conforme à l'intérêt du pays et à la paix.

Il y a dans l'article 2 ci-dessus cité une disposition un peu ambigüe : « Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus ». On sait que dans les autres mandats français, dans ceux du type B, il y a une réserve identique ainsi dans le mandat sur Togo : « art. 3... toutefois, il est entendu que les troupes ainsi, levées (force militaire indigène) peuvent en cas de guerre générale être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat ». La France a voulu pouvoir recruter des troupes, même dans le territoire à mandat, pour la défense de la métropole. Mais dans le mandat A, il y a une importante différence ; c'est que l'initiative du secours apporté au mandataire par l'Etat sous mandat doit provenir de ce dernier ; ceci résulte de l'expression, le mandataire « autorise ». Ainsi les principes sont sauvegardés.

La dernière disposition de l'article 2 (dernier alinéa) est peut-être, au contraire, critiquable. Le droit pour le mandataire d'utiliser ce territoire sous mandat pour des opérations militaires est trop largement accordé. Il n'y a aucune réserve quant au but auquel tendent les opérations militaires dont il s'agit.

Il y avait peut-être un autre moyen d'organiser la défense et de pourvoir à la sécurité des territoires sous mandat A. C'était d'admettre ces Etats dans la Société des Nations où ils auraient bénéficié de la garantie de l'intégrité territoriale prévue à l'article 10 du Pacte. Certains auteurs ont préconisé cette solution (1) mais, pour être membre de la S.D.N. il faut, aux termes de l'article 1 du Pacte être un Etat, dominion ou colonie qui se gouverne librement. Tant que le mandat subsiste, il n'en est pas ainsi du pays sous mandat, au moins pour la conduite de ses relations extérieures. Tant qu'il n'a pas la pleine responsabilité de ses relations extérieures, celui-ci ne peut assumer réellement les obligations que le Pacte met à la charge des membres de la S.D.N. Il y a incompatibilité entre la situation d'un pays sous mandat et celle de membre de la S.D.N., il en est de même du statut d'Etat protégé, pour la même raison ; quant aux Dominions britanniques, on sait combien l'autorité de la couronne est discrète dans la gestion politique extérieure, qu'ils conduisent à peu près à leur guise, par conséquent, ils ont pu être considérés comme se gouvernant assez librement aux termes de l'article 1 du Pacte.

La deuxième prérogative du mandataire dans ce

(1) Ihssan el Chérif, *op. cit.* p. 69.

premier groupe de pouvoirs relatifs à l'exercice de la souveraineté extérieure, c'est précisément le droit de conduire les relations extérieures de la Syrie et du Liban, c'est-à-dire le droit de traiter, le droit de légation actif et passif et, comme corrolaire, la responsabilité vis-à-vis des tiers des fautes qui pourraient être commises dans l'ordre international.

Voici ces différents textes qui dans le mandat ont trait à ces droits :

« Art. 3. — Les relations extérieures de la Syrie et du Liban, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des puissances étrangères, seront du ressort exclusif du mandataire. Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du mandataire.

Art. 4. — Le mandataire garantit la Syrie et le Liban contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie des territoires et contre l'établissement de tout contrôle d'une puissance étrangère.

Art. 7. — En attendant la conclusion des conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre les puissances étrangères et le mandataire seront appliqués sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Art. 12. — Le mandataire devra adhérer pour le compte de la Syrie ou du Liban, aux conventions in-

ternationales générales conclues, ou à conclure, avec l'approbation de la S.D.N., sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des stupéfiants, trafic des armes et munitions, navigation aérienne, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, protection littéraire, artistique ou industrielle.

Art. 13. — Autant que les conditions sociales, religieuses et autres, le permettent, le mandataire assurera l'adhésion de la Syrie et du Liban aux mesures d'utilité commune qui seront adoptées par la S.D.N. pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes ».

On remarquera d'abord que ces stipulations tiennent compte de la qualité d'Etat, personne du droit international, reconnue à la Syrie et au Liban, puisque c'est pour le compte de la Syrie et du Liban que le mandataire conclut des conventions et passe tous actes internationaux intéressant ces territoires. Il y a aussi la consécration de cette idée indiquée au chapitre précédent, que la capacité internationale des Etats sous mandat doit être restreinte, même exercée par un mandataire ; il ne doit pas être accompli des actes qui engagent définitivement l'avenir : c'est pourquoi l'article 4 interdit les cessions de territoire, de même d'ailleurs que les accords, tels, par exem-

ple, que le protectorat ou certaines formes d'alliance, ou encore l'obligation d'accepter la médiation de telle puissance (1) qui aboutirait à l'établissement du contrôle d'une puissance étrangère.

En sens inverse, les termes du mandat s'écartent sensiblement du système prescrit par l'article 22, en ce sens que le mandataire jouit en cette matière d'un pouvoir d'administration directe. Il a un droit exclusif ; les autorités locales ne semblent pas pouvoir émettre la prétention d'intervenir dans ce domaine. Ceci est grave. Cependant, on peut observer qu'il était assez raisonnable de dispenser la Syrie et le Liban de la charge très onéreuse qui eût consisté à entretenir un corps diplomatique et consulaire. Il y a, à l'heure actuelle, de petits Etats, comme la Lettonie et l'Estonie dont les contribuables, qui sont dans le pays une minorité de la population, arrivent à sacrifier une très grosse part de leur revenu pour avoir la satisfaction de trouver au cours de leur séjour à l'étranger un consul ou un ministre de leur pays. Mais c'est une satisfaction dont ils trouvent parfois le prix

(1) Voir par exemple, le traité du 4 mars 1857, entre la Grande Bretagne et la Perse : obligation pour la Perse de demander la médiation de l'Angleterre en cas de conflit, pour permettre à l'Angleterre d'accroître son influence en Perse.

De même, le traité du 21 mai 1888 entre la Corée et les Etats-Unis, et principalement le pacte de Paris du 30 mars 1856, art. 8 qui devait servir de prétexte à l'intervention des grandes puissances dans les affaires tant intérieures qu'extérieures de la Turquie.

un peu trop élevé. D'autre part, le mandataire qui a la responsabilité de la défense du territoire dont les troupes supporteraient donc éventuellement les conséquences d'une politique extérieure maladroite, peut légitimement élever la prétention de suivre de très près cette politique extérieure. Mais il n'eût peut-être pas été nécessaire d'aller jusqu'à lui reconnaître pendant toute la durée du mandat un droit exclusif d'administrer seul, directement, les affaires extérieures du pays sous mandat. On ne peut que constater ici une méconnaissance par les termes du mandat des règles normales du système de curatelle consacré par le Pacte.

Nous serons beaucoup plus bref sur les pouvoirs qui rentrent dans le 2° groupe d'attribution signalé ci-dessus, savoir celles qui tendent à l'exercice des droits de l'Etat à l'intérieur.

Les termes du mandat, conformément à l'article 22 prévoient dans ce domaine une organisation des relations entre le territoire et le mandataire qui font de ce dernier plutôt un curateur qu'un administrateur direct.

A ce point de vue, il y a deux étapes dans le fonctionnement du mandat. La première très courte doit être consacrée à l'édification d'un pouvoir local, qui devra entrer en action, afin que le mandataire puisse aussitôt que possible être cantonné dans son rôle d'aide et de conseil.

« Art. 1. — Le mandataire élaborera, dans un délai de 3 ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant lesdits territoires.

Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat.

Le Mandataire favorisera les autonomies locales, dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront ».

Toutefois, il y a d'importantes réserves à ce système de gouvernement direct par les pouvoirs locaux, sauf les conseils du mandataire. Ce dernier a dans certaines matières un droit d'action directe :

D'abord, en matière judiciaire :

« Art. 6. — Le mandataire instituera en Syrie et au Liban, un système judiciaire assurant, tant aux indigènes qu'aux étrangers, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et de leurs intérêts religieux sera entièrement

garanti. En particulier, le mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs ».

Puis, en matière de religion et d'instruction publique on a manqué de confiance, dans ce domaine, dans l'esprit de tolérance des pouvoirs locaux.

« Art. 8. — Le mandataire garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Syrie et du Liban du fait des différences de race, de religion ou de langue.

Le mandataire développera l'instruction publique donnée au moyen des langues indigènes en usage sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique, édictées par l'administration ».

Cependant, en sens inverse, on a pris des précautions contre la propre intolérance du mandataire lui-même :

« Art. 9. — Le mandataire s'abstiendra de toute in-

tervention dans l'administration des conseils de fabrique ou dans la direction des communautés religieuses et sanctuaires des diverses religions, dont les immunités sont expressément garanties.

Art. 10. — Le contrôle exercé par le mandataire sur les missions religieuses en Syrie et au Liban se bornera au maintien de l'ordre public et de la bonne administration ; aucune atteinte ne sera portée à la libre activité des dites missions religieuses. Les membres de ces missions ne seront l'objet d'aucune mesure restrictive du fait de leur nationalité, pourvu que leur activité ne sorte pas du domaine religieux.

Les missions religieuses pourront également s'occuper d'œuvres d'instruction et d'assistance publique sous réserve du droit général de réglementation et de contrôle du mandataire ou des gouvernements locaux en matière d'éducation, d'instruction et d'assistance publique ».

Enfin, il y a dans les termes du mandat des stipulations édictées en faveur des tiers : on a imposé au mandataire l'obligation d'assurer à tous les membres de la S.D.N., dans l'administration du territoire qui leur est confié, des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce. Ceci est commun aux mandats A et aux mandats B.

« Art. 11. — Il appartiendra au mandataire de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise de nature à

mettre en Syrie et au Liban les ressortissants, y compris les sociétés ou associations, d'un Etat membre de la S.D.N. dans un état d'infériorité, soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les sociétés et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de navigation et du traitement accordé aux navires et aéronefs. De même il ne sera imposé en Syrie et au Liban aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination de l'un desdits Etats : il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers lesdits territoires.

Sous réserve des stipulations ci-dessus, le mandataire pourra établir ou faire établir par les gouvernements locaux toutes taxes et droits de douane jugés nécessaires. Le mandataire ou le gouvernement local agissant sur ses conseils, pourra également conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe.

Le mandataire pourra prendre ou faire prendre sous réserve des stipulations de l'alinéa 1^{er} du présent article, toutes les mesures propres à assurer le développement des ressources naturelles desdits territoires et à sauvegarder les intérêts des populations locales.

Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction, du fait de la nationalité entre les ressortissants de tous les Etats, membres de la S.D.N. mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du gouvernement local. Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt des territoires de la Syrie et du Liban et en vue de procurer auxdits territoires les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement, par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle ; sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du mandataire ou de ses ressortissants ni aucun avantage préférentiels qui serait incompatible avec l'égalité économique commerciale et industrielle ci-dessus garantie. »

Il y a une stipulation analogue en ce qui concerne les antiquités :

« Art. 14. — Le mandataire élaborera et mettra en vigueur dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités, conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous

les Etats membres de la S.D.N. l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques... »

On peut se demander si ces stipulations resteront en vigueur au moment où le mandat prendra fin et si elles continueront à grever la souveraineté de la Syrie et du Liban. Il n'y a dans les termes du mandat aucune disposition précise à ce sujet.

Ce qu'il convient d'observer, c'est que conformément à la solution adoptée par l'art. 22, les termes du mandat prévoient expressément que ce dernier doit prendre fin :

« Art. 19. — A la fin du mandat, il appartiendra au conseil de la S.D.N. d'user de toute son influence pour sauvegarder à l'avenir l'exécution par le gouvernement de la Syrie et du Liban des obligations financières, y compris les pensions ou retraites, régulièrement assumées par l'administration de la Syrie ou du Liban pendant la durée du mandat ».

Le mandataire pourra être remboursé de ses frais et ce règlement de compte sera établi sous le contrôle de la S.D.N. :

« Art. 15. — Dès l'entrée en vigueur du statut organique, visé à l'art. 1^{er}, le mandataire s'entendra avec les gouvernements locaux relativement aux remboursements par ces derniers de toutes les dépenses encourues par le mandataire pour l'organisation de

l'administration, le développement des ressources locales et l'exécution de travaux publics d'un caractère permanent, dont le bénéfice resterait acquis au pays. Cette entente sera communiquée au Conseil de la S. D.N. ».

D'autre part, la Syrie et le Liban parvenus à la pleine capacité, sont susceptibles d'être de nouveau, comme l'était la Turquie, l'objet d'une certaine défiance de la part des puissances, au point de vue de l'administration de la justice et c'est pourquoi nous trouvons dans le mandat un article 5 ainsi conçu :

« Art. 5. — Seront sans application en Syrie et au Liban, les privilèges et immunités des étrangers y compris la juridiction consulaire et la protection tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages. Toutefois, les tribunaux consulaires étrangers continueront à fonctionner jusqu'à la mise en application de la nouvelle organisation judiciaire prévue à l'art. 6.

A moins que les puissances dont les ressortissants jouissaient au 1^{er} août 1914 des dits privilèges et immunités, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités ou à leur application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai, rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les puissances intéressées ».

Enfin, le mandat consacre le caractère international du régime institué, qui consiste dans le contrôle exercé par la S.D.N. :

« Art. 17. — Le mandataire adressera au Conseil de la S.D.N. un rapport annuel répandant à ses vues sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du présent mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués, pendant l'année seront annexés audit rapport.

« Art. 18 — Le consentement du Conseil de la S.D.N. sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat », et la compétence des juridictions internationales pour tout différend né à l'occasion du mandat :

« Art. 20. — Le mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la S.D.N., relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 4 du Pacte de la S.D.N. »

Ainsi, dans l'ensemble, les termes du mandat français pour la Syrie et le Liban constituent une application correcte des principes consacrés dans l'article 22.

Il nous reste à examiner si la Puissance mandataire

s'est conformée aux termes du mandat et n'a pas été poussée par ses ambitions politiques à détourner ses pouvoirs de leur véritable but pour les employer à la conquête d'avantages personnels et à une annexion déguisée des territoires sous mandat.

Section III. — L'application du mandat

On peut d'abord rechercher comment la France a compris sa mission et les déclarations officielles de ses gouvernants vont nous montrer si elle a interprété son rôle dans le sens indiqué par le Pacte.

Au début, il est possible de relever des contradictions sérieuses dans l'opinion émise à ce sujet par les hommes politiques français :

M. Tardieu, l'un des négociateurs de la paix écrit : « A l'autre extrémité de la Méditerranée, c'est la Syrie qui, dès longtemps française de tradition, est confiée à notre mandat avec son port d'Alexandrette incomparable issue des routes de l'Asie centrale et occidentale. Ainsi, par la cohésion plus grande de nos possessions de l'Afrique centrale, par l'épanouissement de nos possessions de l'Afrique du Nord, par la reconnaissance de nos droits sur le carrefour syrien, nous ajoutons à notre empire colonial 760.000 km., 16 millions d'habitants près de 300 millions de commerce ».

Donc, la Syrie, pays de mandat, aux yeux de M. Tardieu fait partie des possessions françaises ; c'est la logique des choses ; mais qui ne manque pas de jurer avec les principes humanitaires posés par l'art. 22.

D'autre part, M. Briand, le 20 novembre 1921, répliquant à l'interpellation de M. Berthon, député de Paris, et parlant en qualité de président du Conseil, a exprimé l'avis suivant : « Nous pourrons, maîtres de notre action en Syrie, y réaliser loyalement notre mandat. Il ne s'agit ni d'un protectorat ni d'une colonie ».

Cependant, à la même époque, c'est-à-dire en 1920, le gouvernement français semble adopter, avant même que les termes du mandat soient arrêtés, une attitude conforme au rôle de curateur, pour une période de temps limitée, qui doit appartenir au mandataire dans l'esprit de l'article 22 du Pacte.

Il témoigne par ses actes positifs de la volonté très nette de ne travailler qu'en collaboration avec les populations autochtones, et de faire le plus large emploi de leur expérience et de leur savoir, ainsi qu'il apparaît dans un arrêté pris en date du 15 mars 1920 par le général Gouraud (1).

De même l'arrêté n° 403 du 9 octobre 1920 qui dé-

(1) Ar. H.C. N° 108 du 15 mars 1920, complété par Ar. H.C. n° 121 du 23 mars 1920.

termine notamment les attributions des délégués du Haut Commissaire dans le gouvernement d'Alep.

« Exercer le contrôle politique et administratif du gouvernement local.

« Viser certaines décisions importantes prises par les gouvernements locaux.

« Correspondre pour les affaires courantes avec les conseillers placés auprès des services des Etats, mettre au point avec eux les décisions à viser.

« En cas de conflit, dénoncer d'accord avec les chefs d'Etat les différends nés entre les conseillers et les autorités locales.

« Se tenir en contact avec les populations indigènes ».

Cependant, en fait, les intentions du Haut-Commandement étaient-elles bien sincères ? Dans ses observations, à la suite de l'examen du rapport de la Puissance mandataire sur l'administration de la Syrie et du Liban, en 1925, la Commission permanente des mandats s'exprime ainsi :

« L'on peut se demander si la doctrine du mandat, telle que l'ont dégagée si clairement les interprètes autorisés du gouvernement français et, en dernier lieu, M. de Caix, au cours de la session extraordinaire de la commission permanente, a constamment inspiré l'administration mandataire en Syrie.

Il se comprend que l'application d'un système po-

litique aussi nouveau que celui du mandat ait pu évoluer avant que la notion en ait été définitivement assise. Mais l'esprit de l'institution se dégage assez nettement du Pacte et du Mandat lui-même, car s'il n'en était ainsi, il faudrait considérer comme pure phraséologie la disposition du mandat sur la Syrie et le Liban, aux termes de laquelle « en attendant la mise en vigueur de statut organique, l'administration sera conduite dans l'esprit du présent mandat ».

Le mandat, dans son préambule, indique que la puissance mandataire est « chargée de conseiller, d'aider et de guider les populations » du territoire sous mandat et fait allusion au « degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire ». Ce dernier, aux termes de l'article 11, peut imposer des taxes, des droits de douane. Ces dispositions, attribuent évidemment au mandataire un rôle actif dans l'administration et il est naturel qu'il ait été amené à intervenir avec une vigueur particulière dans les premières années du mandat, mais il apparaît clairement que les conseillers français ont eu une tendance trop marquée à se substituer aux autorités indigènes.

Ainsi, le mandat a paru, aux yeux des Syriens, se muer graduellement en un régime d'administration directe.

Il faut dire à la décharge de l'administration mandataire, et ce rapport a déjà souligné le fait, que

l'inertie, l'incapacité des organisations indigènes expliquent, dans une large mesure, la déviation qu'a subie le rôle du conseiller français.

Il est certain que lors de l'arrivée des Français et de la mise sur pied du régime du mandat, la Syrie attendait de la nouvelle formule politique une administration différente de celle qui lui a été apportée. « Comme les décisions appartenaient à des militaires et à des coloniaux accoutumés aux méthodes en honneur dans les colonies et pays de protectorat ce fut trop souvent une administration militaire et coloniale qui s'installa dans le pays ». (1)

Cependant, dès avant les événements de 1925, on trouve des affirmations très nettes touchant le rôle de la France, émanées de ses représentants officiels, qui semblent bien dénoter une exacte compréhension du mandat.

Voici spécialement les déclarations attribuées au général Sarrail au moment de son départ, pour la Syrie, le 24 Décembre 1924 :

« La Syrie a-t-il dit en substance, n'est ni une colonie, ni un protectorat, c'est un pays placé sous mandat de la S.D.N., mandat qui peut se résumer en deux mots : aide et conseils. Il faut donc s'en tenir à cette mission bien délimitée et ne pas chercher à transfor-

(1) Dr Georges Samné, la correspondance d'Orient, Paris, 3, rue Laffitte, juin 1926, p. 242.

mer la Syrie en protectorat ou en colonie. Pas davantage il ne faut pas se laisser aller à accorder ce que réclament certains des pays sous mandat : l'autonomie : cela encore serait contraire à la mission confiée à la France par la S.D.N. La première préoccupation de la France doit être d'assurer la sécurité absolue en Syrie. Déjà une besogne énorme a été faite à ce point de vue. Il importe de la poursuivre pour qu'aux frontières comme à l'intérieur la sécurité de la population indigène et des Européens soit complète ».

On peut regretter toutefois la réserve faite par le Haut-Commissaire en ce qui concerne le self-gouvernement local ; il y a là dans une certaine mesure peut-être une méconnaissance de l'esprit du mandat, en tous les cas, une contradiction avec le caractère d'aide et de conseil qu'il attribue d'autre part à la mission du mandataire.

De toutes façons, après les événements de 1925, l'attitude du gouvernement devient très catégorique : il est désormais résolu à hâter le moment où la Syrie et le Liban pourront se gouverner eux-mêmes et où le rôle de la France sera effectivement réduit à celui d'aide et de conseil. A cet effet, il renonce à confier le Haut-Commandement à des chefs militaires, il opère désormais une séparation du pouvoir militaire et du pouvoir civil et confie ce dernier à un homme politique plus apte à résoudre les problèmes constitution-

nels, mieux préparé à composer avec les partis d'opposition et secondé par des techniciens du droit public. Il s'agit d'achever le plus tôt possible l'élaboration du statut organique et de pourvoir les territoires à mandat d'un gouvernement non seulement autonome, mais étatique, apte à assumer le pouvoir, au moins en ce qui concerne la gestion des affaires intérieures du pays.

Telles sont les résolutions qui sont consacrées à la suite des débats qui se déroulent au Parlement à la fin de 1925.

Les orateurs de l'extrême gauche avaient posé la question sous son véritable aspect en amenant la Chambre à donner aux difficultés qu'éprouve la France en Syrie et au Liban l'une des trois solutions suivantes : 1° évacuation militaire et abandon du mandat, 2° internationalisation du mandat et participation des autres puissances, membres de la S.D.N., aux charges de son administration, 3° application du mandat, sur les bases actuelles, dans l'esprit le plus libéral, avec le désir de diminuer le plus rapidement possible les charges de la France et de hâter l'époque où la Syrie et le Liban pourront s'administrer sans son concours. C'est cette troisième solution qui a prévalu. Elle est exprimée dans l'ordre du jour que voici, qui avait été déposé par MM. Cazals, Frédéric Brunet et Tranchand : « La Chambre, adressant l'hommage

de la reconnaissance nationale aux officiers et soldats et à tous ceux qui servent la France en Syrie ; confiante dans le gouvernement pour y pratiquer une politique de pacification et pour organiser le mandat en accord avec la S.D.N., approuve les instructions données par lui au Haut-Commissaire de la République et passe à l'ordre du jour ».

C'est cette attitude qui a été prise dans les termes suivants par M. de Caix, Haut-Commissaire par intérim, au cours de ses déclarations à la Commission permanente des mandats en 1926 :

« L'idée qui a dominé, sinon tout l'exercice du mandat, du moins tous les efforts de l'organisation, est celle-ci : « le mandat est un régime provisoire destiné à permettre à des populations qui sont encore politiquement mineures de s'éduquer de façon à arriver un jour au plein gouvernement d'elles-mêmes. Cela suppose que la puissance mandataire crée graduellement, dans les pays de mandat, des organes indigènes tels que lorsqu'ils seront complets, ils doivent pouvoir assurer entièrement le gouvernement du pays et que, s'ils fonctionnent convenablement, l'intervention du mandant n'ait pas à se produire. Il en résulte qu'il ne doit pas y avoir interposition d'organes du mandat à l'intérieur même des gouvernements indigènes ».

Si du domaine des intentions et des déclarations of-

ficielles nous passons maintenant sur le terrain des réalisations pratiques, nous sommes amenés à faire les constatations suivantes :

1° Dans le domaine des relations extérieures le mandataire a été amené à prendre des décisions importantes qui n'avaient d'ailleurs pas fait l'objet de précisions suffisantes dans les termes du mandat.

Nous voulons parler des questions de frontières : la France a pris sur elle de déterminer le territoire des Etats Syriens et Libanais par les accords passés d'une part avec les Turcs, d'autre part avec les Anglais, mandataire des pays limitrophes.

Les pétitionnaires syriens ont fait parvenir à ce sujet deux doléances principales à la commission permanente des mandats (1) d'une part, ils ont regretté que les habitants de la Syrie et du Liban n'aient pas été plus étroitement associés aux actes de cette politique. Et d'autre part, ils reprochent à la puissance mandataire d'avoir abandonné indûment, certains droits territoriaux des pays sous mandat au profit de leurs voisins.

L'article 4 du Mandat aux termes duquel le mandataire garantit la Syrie et le Liban contre toute perte, de tout ou partie de leur territoire, est inapplicable en l'espèce puisqu'il s'agissait en réalité non pas

(1) Observations précitées.

d'une cession de territoire, mais de la détermination d'une frontière auparavant inexistante. En prescrivant que le mandataire devra organiser le pays, le mandat n'a pas voulu songer qu'il y avait d'abord ce point particulièrement délicat qui est la fixation des frontières. A défaut d'une prévision dans la charte fixant les pouvoirs du mandataire, celui-ci aurait peut-être dû se préoccuper de mettre sa responsabilité à l'abri en se faisant couvrir pour l'autorité de la S.D. N. Dans la conception Wilson-Smuts, celle-ci, héritière des empires déchus aurait été seule compétente pour régler en dernier ressort ce problème capital. Le mandataire a compris dans un sens trop favorable à ses propres droits, ses pouvoirs touchant la conduite des relations extérieures du pays sous mandat.

Toutefois, il faut observer qu'il n'est pas tout-à-fait exact de dire que les habitants des territoires sous mandat ont été laissés complètement en dehors de ces traités de frontières. Ainsi, en ce qui concerne la frontière syno-palestienne, l'accord anglo-français conclu à Londres le 23 décembre 1920, prévoit que le tracé en sera fait sur place par une commission mixte assistée de représentants locaux (1).

D'autre part, les représentants de l'autorité locale ont pris part à titre consultatif à l'élaboration du

(1) Asie française, mars 1921.

traité de Lausanne qui a consacré les solutions adoptées dans les accords franco-turcs antérieurs (2).

Une prérogative particulièrement importante du mandataire, dans l'ordre des relations extérieures, c'est son droit d'occupation militaire. Nous savons qu'il doit consister dans une aide apportée au pays sous mandat lequel doit être pourvu de son côté d'une force armée indigène relevant du gouvernement local :

Voici comment le général Weygand exposait dans une conférence faite en novembre 1926, au comité France-Amérique, la situation militaire en Syrie : (3)
« Les forces destinées à maintenir l'ordre dans les pays sous mandat comprennent : des troupes françaises, des troupes auxiliaires syriennes et des effectifs de police et de gendarmerie.

Pour le moment, les troupes françaises sont les seules sur lesquelles il soit possible de compter d'une façon absolue. Les troupes auxiliaires syriennes et les gendarmes ne sont pas encore, quoiqu'il y ait eu de glorieuses exceptions, suffisamment solides ou désolidarisées de toute complicité avec des habitants en insurrection.

(2) Voir Millot, op. cit., p. 103.

(3) Le Temps 25 novembre 1926.

Il faut donc maintenir à cet ensemble de forces un dosage qui lui permette de faire face aux obligations qui viennent d'être définies. Mais le programme, en ce qui les concerne, doit être d'augmenter, en les organisant solidement, les troupes syriennes et la gendarmerie, de façon à diminuer parallèlement la quantité des troupes françaises. Il y a à cela un double intérêt : tout d'abord celui de réduire l'effort français en hommes et en argent et en second lieu celui de satisfaire à la préoccupation que doit avoir le mandataire de faire œuvre qui dure une fois sa mission terminée.

En ce qui concerne l'entretien des forces syriennes, celui des gendarmes, dont le nombre est d'environ 5.000, est assuré par les Etats ; par contre, la légion syrienne, qui coûte annuellement 40 millions est encore pour la plus grande partie à la charge de la France. En 1922, 1923, 1924, les Etats lui ont remboursé annuellement 3 millions ; en 1925, ils ont porté leur contribution à 7 millions 1/2 ; en 1926, à 10 millions ; leur situation financière permet d'entrevoir qu'à bref délai l'entretien complet des forces syriennes sera à leur charge. La réalisation du programme est donc amorcée ».

Passons maintenant au problème de l'organisation politique intérieure. Nous nous trouvons ici en pré-

sence de deux catégories de questions d'une égale et très haute importance : d'une part, le mandataire a-t-il respecté les vœux des populations, et a-t-il recherché l'intérêt du pays à l'exclusion du développement de sa propre hégémonie, dans la répartition des territoires confiés à sa garde, en entités politiques distinctes, et d'autre part, à l'intérieur de chaque communauté, a-t-il veillé à limiter suivant les principes posés dans le pacte et dans le mandat, l'autorité de son représentant à l'égard de l'autorité locale ?

Nous n'avons pas tant à examiner si une application correcte a été faite du mandat, qu'à rechercher s'il ne s'est pas produit en fait une évolution de ce dernier.

En ce qui concerne le premier point, l'organisation territoriale de la Syrie et du Liban, la politique du mandataire a donné lieu à des plaintes de la part des pétitionnaires des pays sous mandat (1).

Cette organisation territoriale a subi de nombreux changements au cours des six années de l'administration française.

Elle a revêtu successivement à partir de 1920 la forme de quatre Etats autonomes : Liban, Damas,

(1) Voir observations de la Commission permanente des mandats citées ci-dessus.

Alep, Alaouites (2), auxquels s'est ajouté en 1922 le Djebel-Druse (1).

Puis, d'une fédération créée en 1922 entre trois de ces Etats, Alep, Damas et Alaouites (2) et dissoute deux ans plus tard (3).

Les Etats d'Alep et de Damas étaient unis à dater du 1^{er} janvier 1925 en un seul Etat qui prenait le nom d'Etat de Syrie et constituait dans les limites des ex-Etats d'Alep et de Damas un Etat indépendant, sa capitale était Damas.

L'Etat des Alaouites, à dater également du 1^{er} jan-

(2) Du 31 août au 9 octobre, Ar. H.C. n° 318 du 31 août 1920, délimitant l'Etat du Grand Liban, n° 319 du 30 août 1920, délimitant le territoire des Alaouites, n° 320 du 31 août 1920, portant dissolution de la circonscription administrative du vilayet de Beyrouth, n° 321 du 31 août 1920, déclarant dissous le territoire autonome du Liban, son administration et les services qui en relèvent ; Ar. n° 330 du 1^{er} septembre 1920, créant un gouvernement d'Alep ; Ar. n° 336 du 1^{er} septembre 1920 réglementant provisoirement l'organisation administrative de l'Etat du Grand Liban ; Ar. H.C. n° 337, du 1^{er} septembre 1920 réglementant provisoirement l'administration du territoire des Alaouites ; Ar. n° 367 du 21 septembre 1920 fixant les limites du gouvernement d'Alep ; Ar. 369 du 22 septembre 1920 fixant le nombre des membres de la commission administrative du Grand Liban ; Ar. n° 401 du 7 octobre 1920 complétant l'art. 2 de l'arrêté n° 320 portant dissolution des organes et services administratifs locaux du vilayet de Beyrouth ; Ar. n° 403 du 9 octobre portant organisation provisoire du gouvernement d'Alep.

(1) Ar. H.C. n° 1343 du 16 mars 1922.

(2) Ar. H.C. n° 1.459 bis, du 28 juin 1922 par l'arrêté n° 1.874 du 28 février 1923 la fédération était fortement centralisée.

(3) Ar. H.C. n° 2.979 et 2.980 du 5 décembre 1924.

vier 1925, constituait comme l'Etat de Syrie un Etat indépendant avec Lattaquieh pour capitale.

Cette étape n'est pas la dernière et l'on envisage actuellement la constitution d'une union syrienne englobant tous les Etats, ramenés au nombre de quatre ; c'est ce qui résulte notamment des déclarations de M. de Jouvenel à la Commission permanente des mandats en juin 1926 (4). Cette union résultera d'un traité qui sera un traité de paix et de garantie et d'entente mutuelle entre les Etats Syriens. Ceux-ci prendront l'engagement de ne pas recourir à la force les uns contre les autres, et de garantir en commun leurs frontières extérieures.

Voici l'appréciation que la Commission permanente des mandats émet à propos de ces changements successifs apportés à l'organisation territoriale de la Syrie et du Liban :

« La Commission ne met pas en doute que les fluctuations de la politique du mandataire dans des questions propres à alimenter des polémiques inspirées par les rivalités de race, de clan et de religion si vives dans ce pays, à susciter toutes sortes d'ambitions et à mettre en question des intérêts moraux et matériels importants, ont entretenu dans les territoires

(4) Document de la S.D.N. 405 n° 144, 1926, VI. Genève 1926. Commission permanente des mandats. Procès-verbaux de la 9^e session, p. 123.

sous mandat en état d'instabilité et d'inquiétude constant.

Les sursauts de cette politique peuvent s'expliquer par la conscience que l'on a mise à réaliser le meilleur ajustement de tous les intérêts. Mais la Commission ne peut se défendre de penser qu'il eût été possible de les éviter si les problèmes avaient fait l'objet d'une étude préalable plus attentive ou, plus sûrement encore, si l'administration mandataire elle-même n'avait été soumise successivement à des impulsions et des tendances contradictoires.

De 1919 à 1925, les territoires sous mandat ont connu 5 Hauts-Commissaires — sans compter les intérimaires — qui paraissent avoir marqué la direction générale des affaires des caractéristiques de leur forte personnalité.

L'instabilité de la direction supérieure exclut la continuité des vues et provoque inévitablement du flottement à tous les degrés de l'organisation ».

Le représentant accrédité du gouvernement français auprès de la commission permanente des mandats a dû opposer le commentaire que voici à cette critique émise par la commission elle-même, sur cette question de l'organisation territoriale des Etats sous mandat.

« Le représentant accrédité doit relever que le retard de l'établissement de ce régime ne saurait guè-

re être imputé à des fluctuations ni à un manque de continuité de la politique du mandataire. Les précédents rapports à la S.D.N. sur la situation de la Syrie et du Liban s'est poursuivie selon un système dont les grandes lignes avaient été arrêtées dès la création des Etats autonomes en 1920. Des liens devaient être établis entre eux pour assurer le règlement des affaires d'intérêt commun à des pays qui devaient constituer une unité douanière et monétaire. Dès 1921, après une étude et des enquêtes qui durèrent plusieurs mois, on décidait qu'une Fédération de Syrie serait créée, englobant les Etats autres que le Liban qui ne voulait pas se fédérer avec ses voisins. Les affaires d'intérêt commun au Liban et à la Syrie devaient être réglées par un système d'ententes entre les gouvernements libanais et fédéral syrien. La fédération de Syrie fut créée en 1922 et eut ses attributions étendues en 1923. Sans doute fut-elle dissoute à la fin de 1924, mais pour répondre aux vœux de la majorité des habitants de l'intérieur qui demandaient, par l'organe de leurs assemblées élues, l'union d'Alep et de Damas en un Etat de Syrie tandis que les Alaouites réclamaient un allègement du lien commun assez étroit que la fédération avait fini par constituer. Pour remplacer celle-ci, un organisme commun plus léger devait être créé, unissant les Etats de Syrie, des Alaouites et du Djebel-Druse et ayant avec le Liban les mêmes relations qu'avait eues la fédération.

Si cette création n'a pas encore eu lieu, c'est en raison des événements de 1925 et surtout de la nécessité de faire régler les relations entre les Etats par le statut organique. Celui-ci aurait, certes, exigé une moins longue étude n'eût été la volonté de M. Paul Boncour, qui présidait la commission chargée de préparer le statut organique, d'assurer dans les conditions les plus sérieuses et les plus libérales la collaboration des autorités indigènes prévues par l'art. 1^{er} du mandat. Enfin, M. de Jouvenel a décidé d'appeler les représentants élus des populations à se prononcer sur l'organisation intérieure des Etats et leurs relations.

Il apparaît donc qu'il s'est agi beaucoup moins de revirements ou de sursauts que du développement graduel et de l'adaptation en tenant compte des vœux des intéressés, d'une organisation dont le caractère provisoire et sujet à des ajustements a d'ailleurs été nettement déclaré pendant toute la première période par le Haut-Commissaire. Le fait que des amendements puissent être apportés, et aient été apportés, à ce système n'était donc pas pour surprendre l'opinion syrienne et libanaise ni pour la maintenir dans un état d'inquiétude ».

En fait, à l'heure actuelle, les populations semblent avoir accepté dans son ensemble l'organisation territoriale qui a été finalement adoptée.

Toutefois, en ce moment, les limites du Grand Liban sont contestées par les Syriens de l'intérieur qui réclament certains territoires dont la population est en majorité musulmane et qui désirent un accès vers la mer.

A ce sujet, on peut faire l'observation suivante : les frontières entre les différentes communautés du territoire sous mandat constituent une question d'ordre intérieur qu'il n'appartenait pas au mandataire de régler d'autorité. Ce sont les Syriens et les Libanais possédant une représentation officielle qui doivent causer et chercher un terrain d'accord. La France a simplement à faciliter et à constater cet accord et à en assurer l'exécution : s'il ne se produit pas, elle pourrait organiser un arbitrage.

Il faut observer d'ailleurs qu'en 1926 M. de Jouve-
nel a décidé d'appeler les représentants élus des populations à se prononcer sur l'organisation intérieure des Etats et aussi sur leurs relations entre eux et dans ces relations, les questions de frontières se trouvent impliquées.

En ce qui concerne la constitution de chaque Etat, l'organisation des pouvoirs publics, le mandataire devait aux termes du mandat : élaborer un statut organique, préparé d'accord avec les autorités indigènes et qui tiendrait compte des droits, intérêts et

vœux de toutes les populations habitant les dits territoires.

Pendant les premières années du mandat, il a fallu permettre aux habitants de prendre eux-mêmes conscience de leur desiderata. Des autorités indigènes ne purent d'autre part être établies dès l'origine, il fallait d'abord obtenir qu'une certaine entente s'établisse à l'intérieur de chaque Etat entre des communautés divisées par les rivalités confessionnelles.

A Damas et à Alep, il y eut dès 1920 des gouverneurs purement nationaux (1). A Liban, au contraire, le pouvoir exécutif fut confié à un gouverneur français (2). Des commissions composées de notables indigènes servaient de conseils consultatifs. Tous les actes des autorités locales, là où elles avaient été instituées, étaient contrôlés par un délégué du Haut-Commissaire.

Le mandataire s'est de bonne heure préoccupé d'organiser un régime électoral qui put servir de base à l'institution d'un gouvernement constitutionnel.

Un arrêté (n° 1307) du 10 mars 1922 règle l'élection des membres du conseil représentatif du Grand

(1) Ar. H.C. n° 403, du 9 octobre 1920.

(2) Ar. H.C. n° 336 du 1^{er} septembre 1920.

Liban. Des textes analogues règlent la même question dans les autres Etats (1).

Suffrage universel à deux degrés, représentation des minorités confessionnelles, telles sont les stipulations essentielles de ces régimes électoraux.

Ces arrêtés de 1922-1923 règlent en même temps l'organisation de l'autorité locale. Il y a à cette époque une première solution qui est donnée à la question du statut organique, mais cette solution ne put pas être définitivement consacrée car elle décevait les espérances indigènes.

Les conseil qui doivent désormais être élus avaient les attributions étatiques d'un Parlement, tout au moins quant au droit interne, mais ils avaient moins de pouvoirs qu'une assemblée délibérante française dans une circonscription administrative départementale ou communale : que ce fut dans les domaines budgétaires, fiscal, administratif où désormais ils étaient appelés à délibérer, en matière législative, à

(1) Ar. H.C. n° 2.144 du 30 août 1923 portant création du conseil représentatif de l'Etat d'Alep et réglant les conditions de l'élection à ce conseil ; Ar. H.C. n° 2.145, du 31 août 1923, portant création du conseil représentatif de l'Etat de Damas ; Ar. H.C. n° 2.147 du 31 août 1923, portant création d'un conseil représentatif de l'Etat des Alaouites ; Ar. H.C. n° 2.197, du 24 septembre 1923, fixant le fonctionnement et les attributions du conseil représentatif de l'Etat d'Alep ; Ar. H.C. n° 2.198 du 24 septembre 1923 fixant le fonctionnement et les attributions du conseil représentatif de l'Etat de Alaouites ; Ar. H.C. n° 2.199 du 24 septembre 1923 fixant le fonctionnement et les attributions du conseil représentatif de l'Etat de Damas.

propos de laquelle ils ne devaient encore émettre que leurs avis, un peu partout, de prudentes dispositions venaient circonscrire l'activité des conseils. Toute une série de dépenses dites obligatoires, acquittement des dettes exigibles, dépenses résultant de l'application de certains arrêtés du Haut-Commissaire, dépenses des services d'administration générale régulièrement constitués, dépenses de gendarmerie et de sûreté, les unes et les autres inscrites d'office au budget de l'Etat échappaient à leur examen.

Lorsque la Fédération syrienne est dissoute à la fin de 1924, de nouveaux arrêtés réglementent l'organisation de l'Etat de Syrie et celui des Alaouites.

Une certaine émancipation, à l'égard du mandataire commence à apparaître : ainsi le pouvoir exécutif syrien est exercé par un chef d'Etat qui n'est plus nommé par le Haut-Commissaire comme les gouverneurs antérieurs, mais est élu et porte le nom de président de l'Etat de Syrie.

Ce chef d'Etat élu exerce les fonctions auparavant dévolues aux gouverneurs, il prépare donc le budget de l'Etat et en assure l'exécution, étudie et propose les projets de tous ordres à soumettre au Conseil représentatif, promulgue les lois, nomme aux emplois supérieurs, enfin pourvoit à l'ordre et à la sécurité

(1) Arrêtés du 5 décembre 1924.

publique. Il est assisté de ministres. Ceux-ci s'ils ne sont pas encore rendus comptables de leurs actes devant le conseil représentatif sont cependant des personnages à responsabilité élargie puisqu'ils **détiennent** des pouvoirs considérables. C'est ainsi qu'ils nomment les fonctionnaires dont la désignation n'est réservée ni au président de l'Etat ni au mutessarif ou au vali (autorités locales).

Le conseil représentatif, constitué jusqu'à de futures consultations populaires par la réunion des conseils représentatifs des Etats d'Alep et de Damas, destiné à être élu selon les règles des arrêtés de 1923 est compétent dans les matières ayant appartenu autrefois aux assemblées des Etats.

Mais le mandataire s'est réservé le pouvoir d'approuver toutes les décisions de ce gouvernement Syrien.

« Art. 11. — Le Haut-Commissaire est représenté dans l'Etat de Syrie par un délégué assisté de délégués-adjoints.

Art. 12. — Les pouvoirs du Haut-Commissaire et de ses représentants sont ceux prévus par les arrêtés et instructions en vigueur.

Les arrêtés législatifs et réglementaires du président de l'Etat de Syrie sont soumis à l'approbation du Haut-Commissaire.

Les nominations faites par le président de l'Etat

de Syrie doivent être approuvées par le Haut-Commissaire.

L'élection du chef de l'Etat doit être approuvée par le Haut-Commissaire.

Le Haut-Commissaire peut, pour des raisons d'ordre public, proclamer la déchéance du chef de l'Etat.

Art. 13. — Tous les actes du président de l'Etat de Syrie doivent être approuvés par le délégué auprès du gouvernement de l'Etat de Syrie, lorsque l'approbation n'est pas réservée au Haut-Commissaire ou lorsque le Haut-Commissaire a donné délégation.

Les nominations de fonctionnaires faites par les ministres et directeurs doivent être approuvées par le délégué du Haut-Commissaire.

Dans les subdivisions de l'Etat où existe un délégué-adjoint, les actes des autorités locales doivent être approuvés par ce délégué-adjoint ».

Le même régime est institué dans l'Etat des Alaouites. Quant au Djebel-Druse il conserve le régime institué le 24 octobre 1922.

Après les événements de 1925, le problème du statut organique entre dans une nouvelle phase. Le mandataire entreprend de laisser aux gouvernements indigènes une bien plus grande liberté. En même temps il règle leur constitution à l'image des gouvernements d'Etats indépendants : Le Liban reçoit une véritable constitution qui, comme la constitution de la France,

à laquelle elle ressemble étrangement, règle aussi bien l'exercice de la souveraineté intérieure que celui de la souveraineté extérieure, qui reconnaît à son gouvernement le droit de traiter mais non toutefois le droit de déclarer la guerre (1). Il y aura une délégation libanaise à Paris et des postes d'attachés libanais auprès des représentants diplomatiques et consulaires de la R.F. dans les villes de l'Etranger où le nombre des résidants libanais justifie cette mesure (art. 94), l'Etat libanais est pourvu d'un drapeau (2). Le Haut-Commissaire en promulguant le 24 mai 1926 cette constitution a proclamé solennellement l'existence de la nouvelle république libanaise.

Comment sont réglés désormais les rapports entre le mandataire et cette République ?

Il est incontestable que le mandat subsiste : l'art. 90 de la constitution stipule que les pouvoirs établis par celle-ci s'exerceront sous réserve des droits et devoirs de la puissance mandataire, tels qu'ils résultent de l'article 22 du pacte de la S.D.N. et de l'acte du mandat.

D'abord le mandataire garde le contrôle suprême de la force armée dans le pays ; il continue à assumer la conduite des relations extérieures du pays. Toute-

(1) Par l'article 93 de cette constitution, le Liban s'engage à confier à l'arbitrage de la P. mandataire le règlement des conflits qui pourraient menacer la paix.

(2) Bleu, blanc, rouge, avec un cèdre dans le blanc.

fois, l'art. 94 de la constitution prévoit sur ce point, nous l'avons vu, la collaboration du gouvernement libanais. D'autre part, l'art. 91 prévoit également l'admission du Grand Liban dans la S.D.N., ce qui suppose que, même au point de vue extérieur, il va pouvoir se gouverner assez librement pour être en mesure d'assumer les responsabilités qui incombent aux membres de cette société.

Dans le gouvernement à l'intérieur, le Haut-Commissaire conserve-t-il un droit de veto pour interdire l'exécution de toutes dispositions financières et législatives contraires aux intérêts du pays et au mandat lui-même ? L'art. 90 cité ci-dessus semble réserver ce droit au profit du mandataire étant donné que le mandat le grève d'une responsabilité générale en ce qui concerne la sauvegarde des intérêts du pays sous mandat, responsabilité qui n'aurait plus aucun fondement et dont il se serait ainsi indument déchargée si ce droit de veto ne lui était pas réservé.

En ce qui concerne l'Etat Syrien, le nouveau statut organique n'a pas encore été édicté ; la constitution de cet Etat n'a pas encore été promulguée. Mais en mai 1926, le Haut-Commissaire a approuvé le programme qui lui a été soumis par le gouvernement Syrien et qui comprend les stipulations suivantes :

« Notre gouvernement s'efforcera de réaliser le pro-

gramme suivant qu'il a adopté comme base de son action :

1. — Convoquer une assemblée constituante qui se chargera de l'élaboration de la constitution du pays sur la base de la souveraineté nationale.

2. — Donner au mandat les formes d'un traité qui sera passé entre la France et la Syrie pour une période de 30 ans, traité qui fixera les droits, les obligations et les relations réciproques des deux nations. Il s'inspire de celui conclu entre la Grande Bretagne et l'Irak et ne deviendra exécutoire qu'après sa ratification par le Parlement Syrien. Il réservera à la France l'influence politique et la *priorité économique* (1) seulement, sans porter atteinte à la souveraineté nationale.

3. — Réaliser l'unité syrienne par des moyens déjà entrepris et qui, nous l'espérons, ne tardera pas à donner à la nation des résultats fructueux ;

4. — Unifier le régime judiciaire sur la base de la souveraineté nationale de façon à sauvegarder les droits des nationaux aussi bien que ceux des étrangers.

5. — Créer une armée nationale de façon à permettre aux troupes françaises l'évacuation progressive du pays.

(1) Notons que ce point du programme semble contraire à l'article 11 du mandat.

6. — Demander l'admission de la Syrie à la S.D.N. ainsi que le droit de représentation extérieure analogue à celui concédé à l'Irak.

7. — Etudier la réforme du système monétaire actuel et rétablir progressivement la base or pour la monnaie officielle du pays.

8. — Obtenir l'amnistie pour les délinquants politiques sous réserve des droits privés.

9. — Obtenir une décision déchargeant Damas ainsi que les localités de toute amende de guerre.

10. — Rechercher des moyens en vue de dédommager les sinistrés de la révolution ».

Si dans l'Etat Libanais les caractères du mandat ne semblent pas avoir subi de modifications sérieuses, il n'en sera pas de même pour l'Etat Syrien si le programme ci-dessus cité est réalisé.

Le mandat se trouverait en réalité remplacé par un traité entre la France et la Syrie qui aurait ainsi acquis une pleine capacité internationale, qui serait devenue un Etat souverain.

§ 2. — *Le mandat anglais pour la Palestine*

Section 1. — Attribution du mandat

En 1919, l'Angleterre occupait en fait la Palestine qui jusqu'au traité de Lausanne (1923) reste nominativement un territoire turc.

On connaît l'origine de cette occupation. Sans insister sur ses causes militaires, rappelons sommairement comment la Grande-Bretagne était parvenue à la justifier. La guerre de 1914 avait apporté au mouvement sioniste une impulsion nouvelle :

Chaque belligérant, afin de se concilier l'élément juif, parfois puissant chez les adversaires, cherche à donner satisfaction à ce mouvement. Les circonstances de la guerre, en amenant la France et l'Angleterre à envoyer des troupes contre les Turcs en Syrie, en Palestine et en Mésopotamie, le favorisent. Le 20 avril et le 4 juin 1917, une déclaration importante est faite au nom de la France par un de ses ambassadeurs : « Le Gouvernement français, annonce M. Cambon, verra d'un œil favorable l'institution en Palestine d'un foyer juif ».

Dans les accords franco-anglais de 1916, la Palestine n'était pas attribuée à l'influence britannique, elle devait être internationalisée. C'est pour excuser et justifier l'occupation à laquelle il procédait dans ce pays que le 2 novembre 1917, le gouvernement britannique par la voix de M. Balfour publie la déclaration suivante :

« Le gouvernement britannique envisage favorablement l'établissement en Palestine du peuple juif, et fera de son mieux pour le faciliter, sous réserve que rien ne soit fait qui puisse léser les droits civils et re-

ligieux des collectivités non israélites existant en Palestine, ni les droits au statut politique dont les israélites jouissent dans tout autre pays ».

L'Angleterre assumait ainsi la mission de satisfaire au vœu des juifs. Son occupation se trouvait légitimée par cette mission. Le gouvernement français ne pouvait sous peine d'irriter l'opinion juive du monde entier, refuser de souscrire à la déclaration Balfour.

En février 1918, M. Pichon, ministre des Affaires Etrangères de France confirme cette promesse du gouvernement britannique, et des affirmations semblables sont faites, peu après, par le ministre italien Sonnino (9 mars 1918) et par le président des Etats-Unis Woodrow Wilson (sept. 1918).

Toutes ces déclarations concordantes constituaient sans conteste la reconnaissance comme nation du peuple juif. Elles reçurent leur confirmation formelle de la part des principales puissances alliées à la conférence de San Remo que le conseil suprême qui les représentait tint au mois d'avril 1920, pour établir les conditions du traité de paix à conclure avec la Turquie. A la date du 24 de ce mois, ce conseil a pris en effet, la décision d'insérer dans ledit traité la déclaration émise le 2 nov. 1917 par M. Balfour que la Palestine deviendra le foyer national juif et d'attribuer à la Grande Bretagne le mandat pour la Palestine

avec obligation de préparer un statut contenant des clauses concernant l'établissement de ce foyer.

C'est la formule qu'on trouve finalement dans l'art. 95 du traité arrêté à la conférence de la Paix et qui fut signé à Sèvres le 10 août 1920, avec la Turquie : « Les Hautes parties contractantes, dit cet article, sont d'accord pour confier, par application des dispositions de l'art. 22, l'administration de la Palestine, dans les frontières qui seront déterminées par les principales puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par les dites puissances. Le mandataire sera responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement britannique et adoptée par les autres puissances alliées, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif ». Mais l'article 95 prend soin d'ajouter encore que « rien ne sera fait qui pourrait porter atteinte aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique profitant aux juifs dans tout autre pays ».

L'élaboration des termes du mandat britannique sur la Palestine fut retardée pour les mêmes causes que celle du mandat français pour la Syrie, et en outre elle se heurta à une difficulté particulière : la question des lieux saints.

A la suite de la conférence de San Remo le Gou-

vernement britannique prépara un projet de mandat sur la Palestine.

Il y a eu plusieurs textes du projet de mandat. Le second en date fut publié par le Gouvernement britannique dans un papier blanc d'août 1921.

On sait que la Palestine comprend non seulement des populations arabes et juives, mais aussi un certain nombre de chrétiens indigènes ; et surtout, le pays comprend les Lieux Saints, objet d'une vénération spéciale de la part de l'ensemble du monde chrétien. C'est pourquoi des dispositions avaient été introduites dans le projet du mandat en vue de régler la question des Lieux Saints. Selon l'article 13, la puissance mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux, y compris celle de préserver les droits déjà existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints et le libre exercice des cultes.

Le mandataire ne sera responsable à cet égard, que devant la S.D.N. Rien, toutefois, dans le mandat ne devra tendre à donner à la puissance mandataire le droit d'intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

Aux termes de l'article 14, le mandataire s'engage à nommer une commission spéciale chargée d'étudier

toutes les questions et revendications concernant les différentes communautés religieuses.

Dans la constitution de cette commission, les intérêts religieux en question seront pris en considération. Le président de la commission sera nommé par le Conseil de la S.D.N. Cette commission aura le devoir de confier certains Lieux Saints, certains édifices et sites religieux spécialement vénérés par les adeptes d'une religion particulière, au contrôle permanent d'organismes compétents représentant les adeptes de cette religion. Le choix des Lieux Saints, édifices ou sites religieux qui devra être soumis à ce contrôle, sera fait par la commission sous réserve de l'approbation du mandataire. Les droits de contrôle conférés en vertu du présent article seront garantis par la S.D.N.

Le 15 mai 1922, le cardinal Gasparri, secrétaire d'Etat au Saint-Siège, adressa une lettre au secrétaire général et, par l'intermédiaire de celui-ci, au Conseil de la S.D.N. Le cardinal Gasparri écrivait ceci : « Le Saint Siège ne s'oppose pas à ce que les Juifs en Palestine aient des droits civils égaux à ceux dont jouissent les nationalités en confessions, mais il ne peut consentir :

1° A ce qu'il y soit fait aux juifs une situation privilégiée et prépondérante sur les autres nationalités et confessions ;

2° A ce que les droits des confessions chrétiennes ne soient pas suffisamment sauvegardés ».

Après être entré dans le détail des diverses objections que soulève le Saint-Siège contre certaines dispositions du projet de mandat, spécialement celles concernant les Lieux Saints, le Cardinal Gasparri conclut que « l'article 14 apparaît inacceptable et que le Saint-Siège se permet de suggérer que les membres de la commission soient les consuls mêmes en Terre-Sainte des puissances qui font partie du Conseil de la S.D.N. ».

Le gouvernement britannique adressa ultérieurement une note au secrétaire général de la société des Nations en lui communiquant entre autres documents une note en réponse à la lettre du cardinal Gasparri et un texte final du projet de mandat palestinien.

Le nouveau texte de l'article 14 du mandat a été publié par le gouvernement britannique dans un papier blanc du 3 juillet 1922. D'après ce texte, la Commission chargée des Lieux Saints se composera de sept membres au moins, nommés par la puissance mandataire sous réserve de l'approbation de la S.D.N. La tâche de la Commission consistera à préparer un rapport définissant les droits actuels sur les Lieux Saints et sur les édifices et sites religieux ; ce rapport sera soumis au Conseil et, s'il est confirmé par celui-ci, présentera un caractère obligatoire pour la puissance

mandataire. « En préparant un rapport, la commission aura à examiner les revendications opposées sur les Lieux Saints, édifices et sites religieux et s'efforcera, par des consultations avec les représentants des confessions intéressées, d'arriver à un accord pour la définition des droits actuels ». Faut-il de pouvoir arriver à un accord, la commission se prononcera juridiquement sur les diverses revendications et fera figurer ses décisions dans le rapport. Le rapport de la Commission pourra également recommander que certains Lieux Saints qui sont l'objet d'une vénération spéciale de la part des adeptes d'une religion particulière, soient confiés, d'une manière permanente, au contrôle d'organismes qualifiés pour représenter les adeptes de cette religion ; ce contrôle sera garanti par la S.D.N. Chaque membre de la commission occupera la présidence à tour de rôle ; les dépenses seront couvertes par la S.D.N. Toute confession religieuse qui estimera que la puissance mandataire ne se conforme pas aux dispositions du rapport, pourra en appeler devant le Conseil ; celui-ci pourra demander à la puissance mandataire de réunir de nouveau la commission en vue d'examiner cet appel et d'en faire un rapport. Ce rapport sera présenté au Conseil, s'il est confirmé par le Conseil, il présentera un caractère obligatoire pour la puissance mandataire.

Dans sa réponse au cardinal Gasparri, le gouverne-

ment britannique se déclare disposé à renvoyer l'ensemble de la question de la possession et du contrôle de ces Lieux Saints devant une commission « qui serait composé de personnes d'une réputation universelle choisies d'une manière telle que la commission soit un organisme international aussi complètement représentatif que possible, et dans lequel aucune des grandes puissances ayant des intérêts en Palestine, ni aucune des trois confessions — à savoir les confessions chrétienne, musulmane et juive — ne devrait manquer d'être représentée ».

Pour garantir l'impartialité de cette commission, le gouvernement britannique est disposé à choisir les titulaires de la commission sur une liste présentée, selon une procédure internationale à déterminer, soit par l'assemblée, soit par le conseil de la société, soit par le président de la cour permanente de justice, tout en se réservant le droit de soumettre des noms supplémentaires à l'approbation du conseil de la Société (1).

Le projet de mandat dans sa nouvelle forme fut présenté au Conseil de la S.D.N., lors de sa réunion de Londres, le 17 juillet 1922.

La France ne partageait pas le point de vue anglais, sur la composition de la commission instituée par l'article 14 du mandat palestinien.

(1) D'après un Bulletin d'Information de la Société des Nations paru en Juillet 1922.

Deux questions étaient posées :

1° Cette commission comprendrait-elle une majorité catholique ?

2° Cette commission serait-elle provisoire, c'est-à-dire chargée de créer un statut nouveau différent du statut actuel, qui est l'ensemble de toutes les traditions, de toutes les querelles, de toutes les compétitions qui tournent autour des lieux saints ?

Sur la composition de cette commission, le texte anglais ne se prononçait pas ; sur les fonctions de celle-ci, ce texte déclarait que la Commission serait provisoire, c'est-à-dire appelée à disparaître d'elle-même, une fois le statut actuel disparu.

La France a fait valoir, en dehors de la question de composition de la Commission, qu'il n'était pas possible de confier à une commission provisoire le soin de faire disparaître un statut plusieurs fois séculaire et qu'il fallait, au contraire, une commission permanente d'arbitres, nommé par le pays mandataire (Grande-Bretagne), appuyé par le Conseil de la S.D. N. et composée en principe de représentants des nations catholiques, ainsi que des autres nations intéressées.

M. R. Viviani obtint le résultat suivant : il fut décidé quē :

« Le mode de nomination des membres de la commission, sa composition et ses fonctions, seront sou-

mis à l'approbation du Conseil de la S.D.N. et que la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avec cette approbation » (nouvel article 14).

Dès lors, le mandat anglais sur la Palestine put entrer en vigueur. Il y entra effectivement en même temps que le mandat français, en vertu de la décision du Conseil de la S.D.N. du 29 septembre 1923.

Au point de vue du principe posé dans l'article 22, suivant lequel les vœux des communautés qui seront placées sous le régime du mandat A devront d'abord être pris en considération pour le choix du mandataire, nous renvoyons le lecteur, quant à son application en Palestine, à ce que nous avons exposé ci-dessus au paragraphe 1^{er}, section 1.

Il convient d'examiner si dans la définition même des termes du mandat palestinien les principes posés par le Pacte ont été observés.

Section II. — Les termes du mandat

Nous avons indiqué, au chapitre précédent, que les pays sous mandat A devaient en droit être considérés comme des Etats souverains. La Palestine, comme la Syrie, était reconnue comme telle dans le traité de Lausanne. Cependant le mandat lui-même est exclusif d'une telle reconnaissance.

L'article 1^{er} du mandat syrien dispose que dans un délai de 3 ans le mandataire élaborera pour la Syrie

et le Liban un statut organique d'accord avec les autorités indigènes en tenant compte des droits, intérêts et vœux des populations et qu'en attendant la mise en vigueur de ce statut il favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront, son administration devant être conduite en accord avec l'esprit du mandat, tandis que l'article 1^{er} du mandat palestinien déclare que « le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat ».

L'Angleterre seule a des droits de souveraineté, des droits territoriaux mineurs puisqu'il y a à son autorité d'importantes restrictions, mais des droits exclusifs d'une souveraineté indigène. C'est là une très importante altération de la notion du mandat A dans son application à ce pays.

Il ne s'agit plus ici d'une œuvre de collaboration entre la puissance mandataire et les populations autochtones, mais d'une entreprise « de législation et d'administration » (1) au profit apparent du peuple juif et, sous le couvert de ce fallacieux prétexte, à l'avantage définitif de l'empire britannique. Le mandataire, dit l'article 1^{er} du texte du mandat anglais, « aura pleins pouvoirs de législation et d'adminis-

(1) Expression même du mandat pour la Palestine, Art. 1^{er}.

tration ». Il assurera — article 2 — la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement d'un foyer national pour le peuple juif. Un organisme juif — article 4 — sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'administration de la Palestine ; il coopérera avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine. Aux termes des autres articles, l'administration facilitera l'immigration juive, « encouragera l'établissement intensif des juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres meubles inutilisées pour les services publics » (1), édictera une loi sur la nationalité dont les clauses devront faciliter aux juifs s'établissant en Palestine de façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne (2), aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle de toutes les ressources naturelles du pays ou des travaux et services d'utilité publique établis ou à établir (3).

Toutefois, le texte même du mandat apporte quelques limitations aux privilèges que les éléments israé-

(1) Mandat pour la Palestine, art. 6.

(2) Mandat pour la Palestine, art. 7.

(3) Mandat pour la Palestine, art. 11.

lites, autochtones et immigrés, se voient ainsi concéder. L'institution du foyer national juif ne devra en effet porter atteinte à aucun des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race qu'ils appartiennent (4).

D'autre part, si l'article 8 fait allusion à la fin du mandat (rétablissement des juridictions consulaires), l'article 28 considère l'extinction du mandat comme une simple éventualité qui peut être ne se produira jamais : « Au cas où prendrait fin le mandat... » dit-il.

Dans ces conditions, on se trouve, dans le mandat Palestinien, en présence d'un territoire, d'une part, exclu de toute souveraineté étatique indigène, d'autre part, assujetti à un droit d'occupation administration au profit de la Grande Bretagne. Ce droit ne diffère des précédents internationaux analogues (Bosnie-Herzégovine sous l'administration Austro-Hongroise, avec toutefois maintien de la souveraineté nominale de la Turquie) que parce que, placé sous le contrôle de la S.D.N. il est dans une certaine mesure internationalisé.

On n'est donc plus en présence d'une curatelle exercée par une puissance, sous le contrôle de la S.D.N. sur un peuple indépendant, pendant la période dans

(4) Mandat pour la Palestine, art. 2.

laquelle ce peuple n'a pas encore atteint une pleine maturité politique.

Section III. — L'application du mandat

Les Anglais ne sont pas encore parvenus à organiser leur mandat d'où il suit que le pays est administré directement par le mandataire, sans collaboration effective des populations locales.

Les Anglais se sont cependant efforcés d'établir un régime conforme à leurs obligations. Mais, pour avoir d'abord fait la part trop belle aux populations juives, ils ont soulevé la méfiance des populations arabes, qui ont, dès lors, refusé de collaborer avec eux.

Le première tentative faite par les Anglais pour organiser le pays consista dans la création d'un « conseil législatif », où les Arabes devaient être représentés par dix membres élus entre eux. Mais ceux-ci, ayant pensé qu'il s'agissait d'un piège destiné à les subordonner à l'Agence Juive instituée en conformité de l'article 4 du mandat, refusèrent d'élire ces dix députés.

Ayant abandonné ce projet mort-né de Conseil législatif, la puissance mandataire prévoit un « conseil consultatif » où les arabes devaient être effectivement représentés. Mais pour les mêmes raisons que précédemment, ceux-ci refusèrent d'occuper les sièges qui leur étaient réservés.

Les Anglais, se rendant compte alors que ce qui of-fusquait les Arabes était l'Agence Juive, eurent la pensée de créer une « Agence arabe » dotée des mêmes attributs que l'agence juive. Mais les Arabes se dérochèrent une troisième fois, si bien qu'en désespoir de cause, les Anglais ont eu recours à l'administra-tion directe (1).

A noter que selon l'ordonnance royale d'août 1922 le Haut-Commissaire à Jérusalem détient les pouvoirs souverains d'un « gouverneur de colonie britanni-que ».

En 1925, le comité exécutif arabe palestinien adres-sa au Conseil de la S.D.N. et à la Commission perma-nente des mandats deux memorandums au sujet de l'administration du mandat par la Grande-Breta-gne (1).

Le premier memorandum pose notamment cette question :

(1) Ce que l'on est bien forcé d'appeler les échecs du gouverne-ment anglais est consigné dans le dernier livre blanc sur les affaires de Palestine (White Paper emd 1889 — novembre 1923). Voir aussi le Daily telegraph du 14 novembre 1913 qui analyse ce livre Blanc et en donne de larges extraits. Voir encore le Temps, édit. du 12 janvier 1924.

Entre temps, les Arabes ont fait connaître leurs vues et formu-lé leurs desiderata. Le comité exécutif arabe, en adressant au Haut-Commissaire britannique une réponse écrite à l'invitation de consti-tuer l'agence arabe, marque sa crainte d'être subordonné aux juifs dans la conduite des affaires du pays. Lire cette réponse dans la Correspondance d'Orient de janvier 1924.

(1) Société des Nations C., 648 M. 237, 1925 VI.

Comment la S.D.N. concilie-t-elle les deux principes contradictoires, inclus l'un dans le Pacte (art. 22) « indépendance sous réserve de conseils et d'aide », l'autre, dans le mandat : système colonial de gouvernement ?

D'autre part, le mandat prévoyant l'institution d'un foyer national juif, le premier memorandum déclare que les arabes, en majorité dans le pays, sont formellement décidés à s'opposer à l'établissement de cette institution.

Le deuxième memorandum contenait de nombreuses critiques touchant l'observation pour le mandataire des prescriptions du mandat. Le premier, qui combattait le principe même et le fondement du mandat fut renvoyé par la Commission permanente au Conseil de la S.D.N. seul compétent, à son avis, pour en connaître.

Le second qui demandait que la Commission fit effectuer une enquête sur place en Palestine ne fut pas de son côté l'objet d'un accueil favorable. La Commission permanente des mandats, tout en reconnaissant que si la possibilité d'une visite des pays sous mandat par ses commissaires était admise, non seulement à l'occasion de la Palestine, mais d'une façon générale, un grand progrès serait accompli, décide néanmoins, dans le cas qui lui était soumis, de surseoir à une décision définitive, et en tous cas de reje-

ter la pétition des arabes, en ce qui concerne l'enquête qu'ils réclament en Palestine.

§ 3. — *L'Angleterre en Irak*

Section I. — La conclusion du traité Anglo-Irakien

L'Irak ou Mésopotamie avait été occupé par les britanniques, conformément aux accords anglo-français de 1916. Après l'armistice de Moudros, les Anglais avaient organisé le territoire, nommé des fonctionnaires locaux recrutés parmi la population arabe indigène et institué un conseil provisoire, sous l'égide des autorités d'occupation.

Cependant, des soulèvements s'étaient produits en 1919, et une véritable guerre avait éclaté entre les armées britanniques et les mésopotamiens. Les notables de l'Irak forment un comité national à Bagdad ; d'autre part, tandis que le congrès national syrien de Damas donnait la couronne de Syrie à l'émir Fayçal, un second congrès dit mésopotamien siégeant également à Damas instituait l'émir Abdullah, frère de Fayçal, comme roi de l'Irak indépendant.

Cependant Fayçal, obligé d'abandonner le trône de Syrie, est amené à concurrencer son frère Abdullah et à réclamer la couronne de l'Irak. Il part pour Londres ; la Grande Bretagne change sa politique ; les

campagnes de presse en Angleterre contre les frais de l'occupation anglaise en Mésopotamie y contribuant largement. Fayçal est autorisé à se proposer comme roi aux votes des Irakiens. Le Conseil provisoire déclare le 21 juillet 1921 qu'il faut un roi ; il nomme Fayçal et ce vote est ratifié par le peuple à une majorité de 90 % des suffrages.

Par décision prise le 25 avril 1920, le Conseil suprême avait à San Remo attribué à la Gde-Bretagne un mandat sur la Mésopotamie. Un projet de mandat, arrêté d'accord entre les puissances intéressées avait été remis au Conseil de la S.D.N. le 6 décembre 1920. Mais cette procédure, préparant l'institution du mandat n'eût pas de suite.

Le 23 août 1921 Fayçal était couronné roi de l'Irak. La Mésopotamie s'était en fait élevée au rang d'un Etat souverain. Il n'était plus dès lors possible d'établir un mandat sur ce pays. Dans un rapport en date du 17 novembre 1921, la Grande Bretagne propose au Conseil de la S.D.N. de reconnaître ce fait, et, tout en déclarant qu'elle reste chargée des obligations incombant à tout mandataire en vertu du Pacte et de l'attribution qui lui a été faite du mandat sur l'Irak, elle conclut que le meilleur moyen pour elle de remplir ses obligations est de conclure un traité avec le roi Fayçal.

Ce traité fut, en effet, signé à Bagdad le 10 octobre

1922 ; son texte fut communiqué à la S.D.N. ainsi qu'une déclaration du Haut-Commissaire britannique, relative aux efforts que l'Angleterre devait faire pour provoquer l'admission de l'Irak dans la société des Nations.

Un protocole fut également signé à Bagdad le 30 avril 1923 et le 27 septembre 1924 ; saisi de tous ces textes et, d'autre part, informé que l'assemblée constituante Irakienne, avait ratifié le 10 juin 1924, le traité susvisé, le Conseil de la S.D.N. prend la décision suivante : ... « Le Conseil... accepte les engagements du gouvernement britannique et approuve les termes de la communication de celui-ci comme propres à donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte ».

Par ailleurs, la Constitution de l'Irak est promulguée le 11 mars 1925.

Enfin, aux termes d'un nouveau traité survenu en 1925, le traité d'alliance du 19 octobre 1922 doit continuer à recevoir effet pendant 25 ans, à compter du 16 décembre 1925, à moins qu'avant l'expiration de cette période, l'Irak ne soit devenu membre de la Société des Nations. Dans sa séance du 12 mars 1926, le Conseil de la Société des Nations a pris acte de cet arrangement.

Section II. — Le mandat A et le Statut de l'Irak

La solution que la Grande Bretagne a consacrée dans l'Irak et qu'elle a réussi à faire adopter par la S.D.N. n'avait pas laissé de surprendre celle-ci. On pourrait se demander comment il était possible de réaliser le procédé du mandat sous la forme d'un traité entre le mandataire et l'Etat sous mandat. Le mandat comporte une certaine incapacité du territoire envisagé, incapacité qui a pour but la protection de ses intérêts et des pouvoirs confiés au mandataire par un accord international dans un texte que ni le mandataire ni le peuple sous mandat ne peuvent modifier. Ce système a pour but d'assurer un contrôle international sur tout le système. Par le procédé du traité, la puissance qui s'oblige, n'est liée que vis-à-vis de la communauté avec laquelle elle contracte. Elle obtient des prérogatives en vertu de la seule volonté de celle-ci, et les autres puissances, la S.D.N. elle-même sont des tiers par rapport à cet accord bilatéral. Il n'y a plus aucune élément qui distingue une telle procédure de l'ancien protectorat.

Le traité de 1922 assujettit étroitement l'Irak à l'autorité de la Grande Bretagne :

Un Haut-Commissaire britannique réside à Bagdad et sa Majesté le roi d'Irak, tant que subsisteront les obligations financières du gouvernement de l'Irak en-

vers le gouvernement de sa majesté britannique, prendra pleinement l'avis du Haut-Commissaire sur toutes les mesures qui tendront à une saine politique financière et fiscale, qui assureront la stabilité et la bonne organisation des finances du gouvernement de l'Irak ». C'est, au titre de cette seule disposition, la consécration de l'ingérence britannique dans toutes les affaires intérieures irakiennes.

Mais d'autres concessions renforcent la tutelle ainsi établie : « Sa Majesté le roi d'Irak s'engage, pendant la durée du présent traité à ce qu'aucun fonctionnaire officiellement nommé et appartenant à une nationalité autre que celle de l'Irak ne soit désigné dans ce pays sans l'assentiment de sa Majesté britannique. Un accord spécial règlera le nombre et les conditions d'emploi des fonctionnaires britanniques ainsi nommés dans le gouvernement de l'Irak ». Administration, armée, justice, finances, représentation extérieure de l'Etat, dans tous ces domaines la Puissance britannique aura droit de contrôle ou de direction. Ses avis ne pourront pas ne pas être suivis.

Quatre accords subsidiaires, administratif, militaire, judiciaire, financier, conclus en application des dispositions des articles 2, 7, 9 et 15 du traité, alourdissent d'ailleurs encore en ce qui concerne l'Irak les clauses et résultats du pacte d'alliance. En vertu de l'accord administratif ou relatif aux fonctionnaires,

plus de 260 agents britanniques, sans compter le personnel du Haut-Commissariat et celui des chemins de fer, sont détachés dans l'administration de l'Irak soit en qualité de conseillers auprès des ministères, soit comme directeurs de grands services publics, soit comme fonctionnaires de l'administration provinciale. L'armée irakienne, organisée et instruite selon les directives du commandement des forces britanniques en Irak, commandée par lui en cas d'opérations militaires nécessitant l'intervention des effectifs anglais, doit obligatoirement absorber, stipulation expresse des articles 4 de l'accord militaire et de l'accord financier, le quart du revenu annuel de l'Etat. Compétents aux termes de statut organique pour toutes les affaires civiles et criminelles et vis-à-vis de toutes les personnes résidant en Irak, les tribunaux civils irakiens ne le sont plus aux termes de l'accord judiciaire. Les étrangers relèveront en effet de tribunaux spéciaux mixtes, toujours présidés par un juge britannique. Enfin, certains articles de l'accord financier achèvent de subordonner le statut organique au traité d'alliance et à ses annexes, les accords subsidiaires. Les droits de l'Etat dit la loi constitutionnelle promulguée le 11 mars 1925 sont indivisibles et inaliénables ; l'accord financier, comme les accords administratifs, militaire et judiciaire, concluent cependant à la divisibilité et à l'aliénabilité des droits de l'Etat

irakien sur la libre disposition de son territoire et de ses ressources.

Cependant, ce qui distingue le régime de l'Irak du protectorat ordinaire, c'est que, en vertu de la décision du 27 septembre 1924, la Grande Bretagne a assumé les obligations de tout mandataire, tant en ce qui concerne, d'une part, l'égalité économique au profit des membres de la S.D.N., que, d'autre part, le contrôle exercé par la commission permanente des mandats.

Il est à noter que cette dernière s'est précisément préoccupée en 1925 de la question de savoir si l'Irak était ou non un territoire sous mandat (1). Un membre de la Commission, M. Rappard exposa à cette occasion, que l'on pourrait comparer l'Irak au Janus à deux visages dont l'un tourné vers Genève, à l'expression d'un mandat, et dont l'autre, tourné vers Bagdad, à celle d'un traité.

Le président fit alors remarquer que, à la S.D.N. on considérait comme un mandat la situation existante en Irak ; la commission d'enquête sur Mossoul a, en effet (expressément parlé dans ses conclusions, du maintien pendant 25 ans du *mandat* de la Société. La question soulevée n'a pas été autrement résolue depuis lors à la commission permanente des mandats.

(1) S. des N. C. 648 m. 237, 1925 VI, 10 novembre 1925, p. 123.

En ce qui concerne l'exécution par la Grande Bretagne de ses obligations en Irak, la commission en question a été saisie en 1925, du premier rapport du mandataire et en novembre 1926, elle a arrêté ses observations sur ce rapport ainsi que sur celui afférent à l'année 1925. Elle s'est d'ailleurs déclarée satisfaite dans l'ensemble des renseignements fournis par ces rapports.

En définitive, on ne peut que constater le caractère ambigu du régime qui a été instauré en Irak. La question de savoir si ce régime est un mandat reste douteuse. Le mandat n'a pas évolué dans ce pays, il n'a même peut-être pas été établi.

Mais, d'autre part, nous avons pu observer qu'en Syrie, en particulier, le mandat a une tendance, à considérer les termes du programme du gouvernement syrien, à se transformer en un traité entre le mandataire et le pays sous mandat. Le gouvernement syrien fait même allusion expressément au régime institué en Irak pour solliciter l'adoption d'un système analogue dans les rapports entre la France et la Syrie.

Cette évolution du mandat qui se dessine en Syrie a une grande importance sur l'avenir de cette institution. On peut se demander, comme nous l'avons remarqué à propos de l'Irak, s'il serait possible de continuer à considérer comme un mandat la situation ainsi transformée. Du système de la curatelle, insti-

tution réglementaire, on passe à une sorte de protectorat, situation contractuelle. Ce serait alors un protectorat comportant un contrôle international, sur le protecteur, mais, en présence d'un traité, la Société des Nations, qui n'a pas déjà des pouvoirs très efficaces, verrait ses prérogatives réduites au minimum puisqu'elle devrait respecter les stipulations inédites dans ce traité.

CONCLUSION

Il nous manque, pour conclure, de connaître les résultats auxquels aboutiront les récentes évolutions du système du mandat A en Syrie. Il est possible, en tous cas, de déclarer que le régime institué en Palestine et celui qui existe en Irak n'ont plus que de lointains rapports avec l'institution prévue à l'article 22.

Le prétendu mandat A sur la Palestine est discuté jusque dans son principe par les populations arabes du pays, et de l'analyse à laquelle nous avons procédé, il ressort que ce n'est pas sans de justes raisons.

Quant à la situation internationale de l'Irak, la Commission permanente des mandats en est encore à se demander si elle peut être logiquement qualifiée du nom de mandat.

Le mandat A a-t-il évolué dans ces deux derniers pays ? on peut, semble-t-il répondre non, il a plutôt été escamoté. En Syrie, au contraire, on peut discerner une évolution. Comme nous l'avons vu pour l'Etat syrien lui-même, la population réclame et a obtenu, en principe, l'organisation du mandat sur la base d'un traité. C'est un symptôme plutôt fâcheux pour l'institution. Cela indique un désir de stabilité, de sécuri-

té et peut être aussi une certaine défiance à l'égard particulièrement des garanties internationales qui limitent l'action du mandataire. Les populations syriennes semblent portées à compter surtout sur elles-mêmes pour défendre leur liberté nationale plutôt que sur des contrôles extérieurs. Nous avons eu l'occasion de faire allusion à la faiblesse relative de la S.D.N. Cette manifestation en faveur de l'accord particulier, du traité bilatéral, affirmation d'individualisme, revendication de l'idée toujours vivante de souveraineté, est une preuve de cette faiblesse actuelle des institutions internationales, basées sur des accords plurilatéraux, et des progrès insuffisants du sentiment de la solidarité entre les nations.

Nous avons noté au début du présent travail le rôle que le sentiment de la solidarité internationale a joué dans l'apparition de la théorie du mandat international ; force nous est bien de constater que dans l'évolution de cette théorie, au cours de son expérience pratique, ce sont plutôt des forces contraires au sentiment de la solidarité qui ont tendance à l'emporter.

Une dernière remarque simpose en terminant : le terrain sur lequel on a expérimenté la théorie du mandat A avait vraiment été vicié par ces fameux accords franco-anglais de 1916, qui ont si profondément mé-

connu les vœux de la nation arabe. Aussi, il convient de faire cette réserve que cette circonstance de fait, toute particulière, a peut-être été le facteur principal du demi échec que nous avons constaté.

Constitution Libanaise du 23 Mai 1926

TITRE PREMIER

Dispositions Fondamentales

CHAPITRE I

De l'Etat et du Territoire

Art. 1. — Le Grand Liban est un Etat unitaire, indépendant. Ses frontières sont celles qui ont été reconnues officiellement par le Gouvernement de la République française, mandataire, et par la Société des Nations et qui le limite actuellement.

Art. 2. — Aucune partie du territoire Libanais ne peut être aliénée ou cédée.

Art. 3. — Les limites des circonscriptions administratives ne peuvent être modifiées que par une loi.

Art. 4. — Le Grand Liban est une République. Beyrouth est sa capitale.

Art 5. — Le drapeau libanais est bleu, blanc, rouge, en bandes verticales égales avec un cèdre sur la partie blanche.

CHAPITRE II

Des Libanais, de leurs droits et de leurs devoirs

Art. 6. — La nationalité libanaise, la manière dont elle s'acquiert se conserve et se perd seront déterminées par la loi.

Art. 7. — Tous les Libanais sont égaux devant la loi. Ils jouissent également des droits civils et politiques et sont également assujettis aux charges et devoirs publics, sans distinction aucune.

Art. 8. — La liberté individuelle est garantie et protégée. Nul ne peut être arrêté ou détenu que suivant les dispositions de la loi. Aucune infraction et aucune peine ne peuvent être établies que par la loi.

Art. 9. — La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'Etat respecte toutes les confessions et en garantit et protège le libre exercice, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations à quel que rite qu'elles appartiennent le respect de leur statut personnel et de leur intérêt religieux.

Art. 10. — L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs, et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne sera porté aucune atteinte aux droits des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve

des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'Etat.

Art. 11. — L'arabe est la langue nationale officielle dans toutes les administrations de l'Etat. Le français est également langue officielle ; une loi spéciale déterminera les cas où il en sera fait usage.

Art. 12. — Tous les citoyens libanais sont également admissibles à tous les emplois publics, sans autre motif de préférence que leur mérite et leur compétence, et suivant les conditions fixées par la loi : un statut spécial régira les fonctionnaires de l'Etat, suivant les administrations auxquelles ils appartiennent.

Art. 13. — La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association sont garanties dans les limites fixées par la loi.

Art. 14. — Le domicile est inviolable. Nul ne peut y pénétrer que dans les cas prévus par la loi et selon les formes prescrites par elle.

Art. 15. — La propriété est sous la protection de la loi. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dans les cas établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.

TITRE II

Des Pouvoirs

CHAPITRE I.

Dispositions Générales

Art. 16. — Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : le Sénat et la Chambre des Députés.

Art. 17. — Le pouvoir exécutif est confié au Président de la République qui l'exerce avec l'assistance des ministres, dans les conditions établies par la présente constitution.

Art. 18. — L'initiative des lois appartient au Président de la République et à la Chambre des Députés. Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et délibérées par elle.

Art. 19. — En principe, pour qu'une loi puisse être promulguée, il faut qu'elle ait été votée par les deux Chambres, cependant les lois d'initiative gouvernementale que la Chambre des Députés vote ne sont soumises aux délibérations du Sénat que si cette Assemblée le demande.

Il en est de même des lois dues à l'initiative de la Chambre des Députés et votées par cette Chambre d'accord avec le Gouvernement.

Les lois votées dans ces conditions sont communiquées au Sénat qui doit faire connaître au Gouvernement dans le délai de 8 jours, s'il désire les mettre en discussion. Passé ce délai, le Sénat est censé avoir approuvé ces lois.

Art. 20. — Le pouvoir judiciaire fonctionnant dans le cadre d'un statut établi par la loi et assurant aux juges et aux justiciables les garanties indispensables, est exercé par les tribunaux des différents ordres et degrés. La loi fixe les limites et les conditions de l'immovibilité des magistrats. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur magistrature. Les arrêts et jugements de tous les tribunaux sont rendus et exécutés au nom du peuple Libanais.

Art. 21. — Est électeur tout citoyen libanais âgé de 21 ans révolus, qui remplit les conditions prévues par la loi électorale.

CHAPITRE II

Du pouvoir législatif

a) LE SÉNAT :

Art. 22. — Le Sénat est composé de 16 membres dont 7 nommés par le Chef de l'Etat, en Conseil des Ministres, et les autres élus. Le mandat de Sénateur est de 6 ans. Les Sénateurs sortants peuvent être indéfiniment réélus ou nommés de nouveau.

Art. 23. — Pour être Sénateur, il faut être Libanais, âgés de 35 ans. Il n'est pas nécessaire d'être domicilié au Grand Liban pour être éligible ou pour être nommé au Sénat. Les conditions d'éligibilité, le mode d'élection et les circonscriptions électorales seront réglés par la loi.

b) LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS :

Art. 24. — Les membres de la Chambre des Députés sont élus conformément aux dispositions de l'arrêté N° 1.307 du 10 Mars 1922 qui restera en vigueur jusqu'à l'élaboration d'une nouvelle loi électorale par les pouvoirs législatifs.

Art. 25. — En cas de dissolution de la Chambre des Députés, l'acte de dissolution doit contenir convocation des électeurs pour des élections nouvelles, devant avoir lieu dans un délai ne dépassant pas 3 mois.

CHAPITRE III

Dispositions communes aux deux Chambres

Art. 26. — Les Chambres et le Pouvoir Exécutif siègent à Beyrouth.

Art. 27. — Le membre du Parlement représente toute la Nation. Aucun mandat impératif ne peut lui être donné par ses électeurs ou par le pouvoir qui le nomme,

Art. 28. — Il n'y a aucune incompatibilité entre les mandats de Sénateur ou de Député et la charge de Ministre. Toutefois le nombre des Ministres pris dans les deux Chambres ne peut dépasser trois.

Art. 29. — Le Député élu ou nommé Sénateur et le Sénateur élu Député doivent opter dans les 8 jours qui suivent la proclamation de l'élection ou la notification de la nomination. En cas de silence dans le délai prévu, ils sont censés opter pour le nouveau mandat.

Les autres cas d'incompatibilité et les cas d'inéligibilité sont déterminés par la loi électorale.

Art. 30. — Chacune des deux Chambres est seule compétente pour juger de la validité du mandat de ses propres membres. Aucun mandat ne peut être invalidé qu'à la majorité des deux tiers des voix de l'assemblée entière.

Art. 31. — Les sessions, tant ordinaires qu'extraordinaires, sont communes aux deux Chambres. Toute réunion des Chambres ou de l'une d'elles en dehors du temps légal de session est illicite et nulle de plein droit.

Art. 32. — Les Chambres se réunissent chaque année en deux sessions ordinaires. La première s'ouvre le premier mardi qui suit le 15 Mars et se termine à la fin de Mai. La seconde s'ouvre le premier mardi qui

suit le 15 Octobre. Elle est consacrée avant tous autres travaux à la discussion et au vote du budget. La durée est de 60 jours.

Art. 33. — L'ouverture et la clôture des sessions ordinaires ont lieu de plein droit aux dates fixées par l'art. 32.

Le Président de la République peut convoquer les Chambres en sessions extraordinaires. L'ouverture et la clôture des sessions extraordinaires sont fixées par décret.

L'ordre du jour des sessions extraordinaires est fixé par la lettre de convocation.

Le Président de la République est tenu de convoquer les Chambres dans l'intervalle des sessions si la majorité des membres de l'une ou de l'autre Chambre, ou si les deux tiers des membres de la Chambre des Députés le demandent.

Art. 34. — Aucune des Chambres ne peut valablement se constituer que par la présence de la majorité de ses membres. Les résolutions sont prises à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, la question mise en délibération est rejetée.

Art. 35. — Les discussions des Chambres sont publiques. Toutefois, chaque Chambre se forme en Comité secret sur la demande du Gouvernement ou de 7

de ses membres. Elle décide ensuite si la discussion doit être reprise en public sur le même sujet.

Art. 36. — Les votes sont émis à haute voix ou par assis et levé sauf quand il s'agit d'élection, auquel cas, le scrutin est secret. Sur l'ensemble des lois et sur la question de confiance on vote toujours par appel nominal et à haute voix.

Art. 37. — Le droit, pour tout député, de mettre en cause la responsabilité des ministres est absolu durant les sessions ordinaires.

Il ne pourra être délibéré et voté sur une proposition de cette nature que 5 jours au moins après le dépôt qui en aura été fait sur le bureau de l'assemblée et sa communication au Ministre visé.

La procédure est la même au Sénat.

A moins qu'un Ministre ne pose lui-même la question de confiance, la responsabilité des Ministres ne pourra être mise en cause par l'une ou l'autre Chambre que durant les sessions ordinaires.

Art. 38. — Toute proposition de loi qui aura été rejetée par le Parlement ne pourra être représentée dans la même session.

Art. 39. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui pendant la durée de son mandat.

Art. 40. — Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté pour infraction à la loi pénale qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie sauf le cas de flagrant délit.

Art. 41. — En cas de vacance d'un siège de l'une ou de l'autre Chambre, il sera pourvu à la vacance dans un délai de deux mois par voie d'élection ou de nomination selon le cas. Le mandat du nouveau membre ne durera que jusqu'à l'expiration du mandat de celui qui le remplace. Il ne sera pas pourvu à la vacance, si la Chambre où elle s'est produite est à moins de 6 mois de l'expiration de ses pouvoirs.

Art. 42. — Les élections générales pour le renouvellement des assemblées et la nomination des Sénateurs nommés, ont lieu dans les 60 jours qui précèdent l'expiration de leur mandat.

Art. 43. — Chaque Chambre fait son règlement intérieur.

Art. 44. — A l'ouverture de la session d'Octobre chaque Chambre réunie sous la présidence de son doyen d'âge, les deux plus jeunes membres faisant fonction de secrétaires, élit séparément au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages exprimés, un président, un vice-président et deux secrétaires. Au troisième tour de scrutin, la majorité relative suf-

fit. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Art. 45. — Les membres des deux Chambres ne votent que s'ils sont présents à la séance ; le vote par procuration n'est pas admis.

Art. 46. — Chacune des deux Chambres a seule le droit de maintenir l'ordre dans son sein par l'intermédiaire de son président.

Art. 47. — Toute pétition à l'une ou à l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. Il est interdit d'apporter des pétitions en personne ou à la barre.

Art. 48. — L'indemnité des membres des deux Chambres est déterminée par une loi.

CHAPITRE IV

Du Pouvoir Exécutif

Art. 49. — Le Président de la République est élu au scrutin secret à la majorité des deux tiers des suffrages, par le Sénat et la Chambre des Députés, réunis en Congrès. Après le premier tour de scrutin, la majorité absolue suffit. La durée de la magistrature du Président est de 3 ans ; il n'est rééligible une troisième fois qu'après un intervalle de trois années. Nul n'est éligible à la Présidence de la République s'il ne

remplit les conditions requises pour être éligible à la Chambres des Députés.

Art. 50 — Avant de prendre possession de ses fonctions, le Président de la République prête serment de fidélité à la Nation Libanaise et à la Constitution dans les termes suivants.

« Je jure par le Dieu Tout-Puissant, d'observer la constitution et les lois du peuple Libanais, de maintenir l'indépendance du Liban et l'intégrité du Territoire ».

Art. 51. — Le Président de la République promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les Chambres ou par la Chambre des Députés, dans les conditions prévues à l'art. 19 ; il en assure l'exécution ; il dispose à cet effet du pouvoir réglementaire sans pouvoir modifier les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

Il a le droit de faire grâce. Les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi.

Art. 52. — Sous réserve des dispositions de l'art. 3 de la Charte du Mandat, le Président de la République négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

Les traités qui engagent les finances de l'Etat, les traités de commerce et en général les traités qui ne

peuvent être dénoncés à l'expiration de chaque année, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les Chambres.

Art. 53. — Le Président de la République nomme et révoque les Ministres parmi lesquels il désigne un Président du Conseil des Ministres ; il nomme une partie des sénateurs conformément à l'art. 22 ; il nomme à tous les emplois pour lesquels le mode de nomination ne sera pas autrement déterminé par la loi ; il préside aux solennités nationales.

Art. 54. — Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par le ou par les Ministres intéressés. Il est fait exception pour la nomination et la révocation des ministres.

Art. 55. — Le Président de la République peut par décret motivé pris en Conseil des Ministres et sur l'avis conforme du Sénat, exprimé à la majorité des trois quarts des membres composant cette assemblée, dissoudre la Chambre des Députés, avant l'expiration légale de son mandat. Les motifs pour lesquels le Président de la République peut dissoudre la Chambre sont :

1° Le refus de la Chambre de se réunir en session ordinaire ou extraordinaire nonobstant deux convocations faites successivement par le Chef de l'Etat.

2° Le rejet du budget dans l'intention de paralyser l'action du Gouvernement.

3° Le fait de prendre des décisions susceptibles de soulever le pays contre le mandat ou la constitution.

En ce cas, les collèges électoraux sont réunis comme il est prévu à l'art. 30 et la nouvelle Chambre est convoquée dans les 10 jours qui suivent la proclamation des résultats des élections.

Une deuxième dissolution ne peut avoir lieu pour le même motif que la première.

Art. 56. — Le Président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée ; il doit promulguer dans les 5 jours, les lois dont la promulgation par un vote exprès de l'une ou de l'autre Chambre aura été déclarée urgente.

Art. 57. — Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut demander une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Quand le Président de la République use de ce droit, il n'est tenu de promulguer une loi que si cette loi a été votée au Sénat et à la Chambre des Députés, après la seconde délibération, par la majorité absolue des membres de l'une ou de l'autre Assemblée ; les sièges vacants par décès ou démission ne sont pas comptés.

Art. 58. — Quant la Chambre des Députés et le Sénat sont en désaccord sur une loi, le Président de la République peut décider que les Chambres se réuniront en Assemblée plénière pour délibérer au sujet de cette loi.

Si la loi est votée à la majorité absolue par l'Assemblée plénière votant par tête, elle est considérée comme adoptée et le Président de la République la promulgue.

Art. 59. — Le Président de la République peut ajourner les Chambres pour une durée n'excédant pas un mois. Il ne peut le faire deux fois dans la même session.

Art. 60. — Le Président de la République n'est responsable des actes de sa fonction que dans le cas de violation de la Constitution ou de haute trahison ; sa responsabilité pour les délits de droit commun est soumise aux lois ordinaires. Pour ces délits comme pour la violation de la Constitution et pour la haute trahison, il ne peut être mis en accusation que par la Chambre des Députés décidant à la majorité des trois quarts des membres de l'Assemblée entière ; il ne peut être jugé que par la Haute Cour prévue à l'article 80.

Le Ministère public près la Haute Cour est exercé par deux magistrats nommés chaque année par la Cour de Cassation en Assemblée Générale.

Art. 61. — Le Président de la République mis en accusation est suspendu de ses fonctions et la Présidence est vacante jusqu'à ce que la Haute Cour décide.

Art. 62. — En cas de vacance de la Présidence de la République, pour quelque raison que ce soit, le Pouvoir Exécutif est exercé, à titre intérimaire par le Conseil des Ministres.

Art. 63. — La dotation du Président de la République est déterminée par la loi. Elle ne peut, pendant la magistrature du Président être diminuée ni augmentée.

Art. 64. — Les Ministres ont la direction supérieure de tous les services de l'Etat qui relèvent de leurs départements respectifs. Ils assurent, chacun en ce qui le concerne, l'application des lois et des règlements.

Art. 65. — Nul ne peut être Ministre s'il n'est Libanais.

Art. 66. — Les Ministres sont individuellement responsables de leurs actes devant les Chambres. Le programme d'ensemble du Gouvernement est préparé et exposé aux Chambres par le Président du Conseil ou par un Ministre agissant en son nom.

Art. 67. — Les Ministres ont le libre accès des deux Chambres et doivent être entendus quand ils le de-

mandent. Ils peuvent se faire assister par un ou plusieurs fonctionnaires de leur Département.

Art. 68. — Lorsque conformément à l'art. 37, l'une des Chambres déclare n'avoir plus confiance dans un Ministre, ce Ministre est tenu de se démettre.

Art. 69. — Un vote ayant pour effet de retirer à un Ministre la confiance de l'une des Chambres ne peut avoir lieu que si trois, au moins, des membres de cette assemblée sont présents. Si le Ministre pose lui-même la question de confiance, le quorum ordinaire suffit.

Art. 70. — La Chambre des Députés a le droit de mettre les Ministres en accusation pour haute trahison et pour manquement grave aux devoirs de leur charge. La mise en accusation ne peut être décidée qu'à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée entière. Une loi spéciale déterminera la responsabilité civile des Ministres.

Art. 71. — Le Ministre mis en accusation est jugé par la Haute Cour.

Art. 72. — Le Ministre abandonne sa charge aussitôt qu'il est mis en accusation. La démission du Ministre n'empêche pas que les poursuites soient initiées ou continuées.

TITRE III

Dispositions relatives au Congrès

a) Election du Président de la République

Art. 73. — Un mois au moins et deux mois au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président de la République, les Chambres devront être réunies en Congrès, sur la convocation du Président du Sénat pour l'élection du nouveau Président. A défaut de convocation, cette réunion aura lieu de plein droit le dixième jour avant le terme de la magistrature présidentielle.

Art. 74. — En cas de vacance de la Présidence par décès, démission ou pour toute autre cause, les deux assemblées se réunissent immédiatement et de plein droit pour élire un nouveau Président. Si au moment où se produit la vacance, la Chambre se trouve dissoute, les collèges électoraux sont convoqués sans retard et aussitôt les élections faites, les Chambres se réunissent de plein droit.

Art. 75. — Le Congrès réuni pour élire le président de la République constitue un collège électoral et non une Assemblée délibérante. Il doit procéder uniquement, sans délai ni débat, à l'élection du Chef de l'Etat.

b) Révision de la Constitution

Art. 76. — Les Chambres peuvent spontanément ou sur la proposition du Président de la République, par délibération séparée prise dans chacune d'elles, à la majorité absolue des deux tiers de l'assemblée entière, décider qu'il y a lieu de reviser la Constitution. Les articles et les questions visés par la demande de révision doivent être limitativement énumérés et précisés.

Art. 77. — Quand les Chambres sont tombées d'accord sur les matières à réviser, elles se réunissent en congrès pour délibérer sur les modifications proposées. Pour être valables, les délibérations doivent avoir été prises à la majorité de 31 voix.

c) Fonctionnement du Congrès

Art. 78. — Le Président du Sénat préside le Congrès ; le bureau du Sénat fait office de bureau du Congrès.

Art. 79. — Le Congrès ne peut valablement se constituer que lorsque la majorité absolue des membres de chaque Chambre se trouve réunie. Les résolutions sont prises à la majorité absolue des voix sauf l'exception prévue aux articles 49 et 77.

TITRE IV

Dispositions diverses

a) Haute Cour

Art. 80. — La Haute Cour se compose de 7 Sénateurs élus par le Sénat et des 8 plus hauts magistrats Libanais, pris par ordre hiérarchique, ou, à rang égal, par ordre d'ancienneté sous la présidence du magistrat le plus élevé en grade.

Les arrêts de condamnation de la Haute Cour sont rendus à la majorité de dix voix. Une loi déterminera la procédure à suivre devant cette cour.

b) Finances

Art. 81. — Les impôts sont établis pour l'utilité commune. On ne pourra lever des impôts au Grand Liban que conformément à une loi uniforme s'appliquant à tout le territoire sans exception.

Art. 82. — Aucun impôt ne peut être modifié ou supprimé qu'en vertu d'une loi.

Art. 83. — Chaque année, au début de la session d'Octobre, le Gouvernement soumet à la Chambre des Députés, pour examen et approbation, le budget général des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année suivante.

Le budget est voté article par article.

Art. 84. — Toute proposition de loi entraînant une dépense nouvelle, toute création ou augmentation de dépense dans le budget ou le fonds de réserve et toute suppression, ou réduction d'un crédit déjà inscrit au budget de l'exercice en cours, ne peuvent être adoptés que par la majorité absolue des membres composant chacune des deux Chambres.

Art. 85. — Aucun crédit extraordinaire ou supplémentaire ne peut être ouvert que par une loi spéciale. Si dans l'intervalle des sessions, le Gouvernement juge nécessaire d'ouvrir des crédits extraordinaires ou supplémentaires, il devra convoquer immédiatement les Chambres.

Art. 86. — Si les Chambres n'ont pas voté le budget d'un exercice avant l'ouverture de cet exercice, les impôts, contributions, taxes, droits et autres recettes continuent d'être perçus comme précédemment et les dépenses sont engagées mensuellement sur la base du douzième provisoire de l'exercice précédent, majorées des crédits additionnels et supplémentaires permanents et diminuées des réductions permanentes, jusqu'à la promulgation du nouveau budget.

Art. 87. — Le compte définitif de l'administration des finances pour l'exercice clos doit être soumis aux

Chambres et approuvé avant la promulgation du budget du deuxième exercice après celui auquel le compte se réfère.

Art. 88. — Aucun emprunt public, aucun engagement pouvant grever le trésor ne pourront être contractés qu'en vertu d'une loi.

Art. 89. — Aucune concession, ayant pour objet l'exploitation d'une richesse naturelle du pays ou un service d'utilité publique, ni aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi et pour un temps limité.

TITRE V

Dispositions relatives à la Puissance mandataire et à la Société des Nations

Art. 90. — Les pouvoirs établis par la présente constitution s'exerceront sous réserve des droits et des devoirs de la puissance mandataire, tels qu'ils résultent de l'art. 22 du pacte de la Société des Nations et de l'acte du mandat.

Art. 91. — L'état du Grand Liban demandera, dès que les circonstances le permettront, son admission à la Société des Nations en ayant recours aux bons offices de la puissance mandataire.

Art. 92. — La présente constitution affirme la vo-

lonté de paix et bonne entente du Grand Liban avec tous les pays et particulièrement les pays limitrophes sous mandat français, avec lesquels le Grand Liban entend maintenir dans l'esprit le plus conciliant et le plus pacifique, à charge de réciprocité, les relations les plus cordiales.

Art. 93. — La présente Constitution comporte pour le Grand Liban, l'engagement solennel de confier à l'arbitrage de la Puissance mandataire, le règlement des conflits qui pourraient menacer la paix. A cet effet le Grand Liban est prêt à passer avec ses voisins et tous autres intéressés, les conventions nécessaires, acceptant qu'elles comportent la clause d'arbitrage obligatoire de tous les conflits.

Art. 94. — Le Gouvernement Libanais se mettra d'accord avec le représentant de la Puissance mandataire à l'effet de créer une délégation Libanaise à Paris et des postes d'attachés libanais auprès des représentants diplomatiques et consulaires de la République Française dans les villes de l'Etranger où le nombre des résidents Libanais justifie cette mesure. Le Gouvernement Libanais fera tout ce qui sera en son pouvoir pour maintenir un contact étroit entre les libanais émigrés et la mère patrie.

TITRE VI

Dispositions finales et transitoires

Art. 95. — A titre transitoire et conformément aux dispositions de l'art. 1^{er} de la Charte du mandat et dans une intention de justice et de concorde, les communautés seront équitablement représentées dans les emplois publics et dans la composition du Ministère sans que cela puisse cependant nuire au bien de l'Etat.

Art. 96. — La répartition des sièges Sénatoriaux entre les communautés se fera, conformément aux dispositions des articles 22 et 99 dans la proportion suivante : 5 maronites, 3 sunnites, 3 chiites, 2 grecs orthodoxes, 1 grec catholique, 1 druze, 1 minoritaire.

Art. 97. — Le Conseil Représentatif actuel après le vote de la présente constitution, fonctionnera jusqu'à l'expiration de son mandat en prenant le nom de « Chambre des Députés ».

Art. 98. — Afin de rendre immédiatement possible l'application intégrale de la présente constitution, le premier Sénat Libanais, composé comme il est prévu aux articles 22 et 96 sera nommé par le Haut Commissaire de la République Française, pour une période allant seulement jusqu'à la fin de l'année 1928.

Art. 99. — Le Sénat nouvellement constitué procédera à la première séance qui suivra sa convocation par le Haut Commissaire, à la nomination d'un président, d'un vice-président et de deux secrétaires, dans les conditions prévues à l'art. 44 de la présente Constitution. Il sera procédé de même à chaque renouvellement de l'assemblée. A la première séance qui suit chaque renouvellement de la Chambre des Députés, celle-ci procédera à la Constitution de son bureau dans les conditions prévues à l'art. 44 précité.

Les bureaux des deux Chambres nommés dans ces conditions resteront en fonction jusqu'à la session d'Octobre suivant.

Art. 100. — Dans le mois qui suivra la Constitution du Sénat, le Congrès se réunira sur la convocation du président du Sénat, pour l'élection du Président de la République.

Art. 101. — A partir du 1^{er} Septembre 1926, l'Etat du Grand Liban portera le nom de République Libanaise, sans autre changement ni modification d'aucune sorte.

Art. 102. — La présente Constitution est placée sous la sauvegarde de la République Française, en sa qualité de mandataire de la Société des Nations. Toutes les dispositions législatives contraires à la présente constitution sont abrogées.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

Journal officiel de la S.D.N.

Documents publiés par la S.D.N. :

Document de l'assemblée 161, 6 déc. 1920.

Document de l'assemblée 106, 20 nov. 1920.

Document de l'assemblée 246, 16 déc. 1920.

Actes de la 4^e, 5^e, 6^e, 7^e, assemblée :

Procès-verbaux de la 6^e commission.

*Procès-verbaux de la 6^e, 7^e, 8^e, 9^e et 10^e session de
la commission permanente des mandats :*

Voir spécialement :

6^e §, 632 m. 248, 1924 VI.

7^e §, 634 m. 247, 1925 VI

9^e §, 405 m. 144, 1926 VI.

10^e §, VI A, mandats 1926, 18.

10^e §, 624 m. 247, 1926 VI.

*Rapports sur la situation de la Syrie et du Liban,
Juillet 24, Juillet 25, Paris, Imprimerie Natio-
nale.*

*Recueil des actes administratifs du Haut-Commis-
sariat de la République française en Syrie et au
Liban, 1920-1925, Philippe David Beyrouth.*

*Bulletin officiel des actes administratifs du Haut-
Commissariat, 1926.*

OUVRAGES DIVERS

- BONFILS FAUCHILLE, *Traité de droit international Public*, tome 1, 2^e partie, Paris, 1925.
- LE FUR, *Le protectorat de la France sur les chrétiens en Orient*, Paris, 1914.
- IHSSAN EL CHERIF, *La condition internationale de la Syrie*, Thèse Paris, 1922.
- LUQUET JEAN, *Le Mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie*, Thèse Paris 1923.
- AYOUB CHARLES, *Les mandats orientaux*, Thèse Paris, 1924.
- MILLOT ALBERT, *Contribution à l'étude des mandats internationaux*, Thèse Paris, 1924.
- SAMNÉ (D^r GEORGES), *La Syrie*, Paris, Bossard, 1921.
- DE FÉRIET RENÉ, *L'application d'un mandat, la France, puissance mandataire en Syrie et au Liban*, Thèse Lille, 1926.
- SCELLE GEORGES, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix*.
- DUPUIS CHARLES, *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la S.D.N.*, Paris 1921.
- KHAIRALLAH, *Les régions arabes libérées*, Paris, Leroux, 1919.
- ABOUSSOUAN BENOIT, *Le problème politique Syrien*, Thèse Paris, Chauny et Quinsac, 1924.
- JOFFRE ALPHONSE, *Le mandat de la France sur la Syrie et le Grand Liban*, thèse Lyon, 1924.
- ROUARD DE CARD, *Les mandats français sur le Togoland et le Cameroun*, Paris, Pedone, 1924.
- Syrie et Liban*, Comité franco-syrien de propagande, Paris, 1925.

DIENA, *Les mandats internationaux*, Académie
de Droit international, Recueil des Cours 1924
IV, Paris Hachette, 1925.

ARTICLES DE REVUE

Le Correspondant.

Le problème syrien par le Comte de Gontaut-Biron, 25 janvier 1927.

Correspondance d'Orient.

Années 1925, 1926, 1927.

Revue de droit international, Bruxelles.

Le système des mandats coloniaux par A. Rolin 1920, p. 329.

Revue générale de droit international public, Paris.

Le régime du mandat d'après le traité de Versailles par P. Pic, 1923, p. 321.

Le mandat anglais pour l'Irak par A. Millot, 1925, p. 79.

Revue politique et Parlementaire.

La création du royaume du Hedjaz, par M. Krajewski 10/6/1926, p. 441.

La France dans le Proche-Orient, par Frédéric Eccard 10/10/1926, p. 31.

La Syrie et le Liban au Parlement, par X. 10/1/26, p. 90.

Vu : *Le Doyen*,
BERTHÉLÉMY.

Vu : *Le Président*,
LE FUR.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

